



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LKA.430.3.2025

Nr ewid. 67/2025/P/24/059/LKA

Informacja o wynikach kontroli

WYKORZYSTANIE BIOGAZU DLA CELÓW WYTWARZANIA ENERGII

MISJA

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

p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach

z upoważnienia

p.o. Wicedyrektora

Delegatury NIK w Katowicach

Tomasz Kuźniak

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	9
3. Synteza.....	11
4. Wnioski	22
5. Ważniejsze wyniki kontroli	23
5.1. Polityka państwa w zakresie rozwoju wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu w celach energetycznych	23
5.2. Skuteczność i efektywność działań podejmowanych przez organy administracji publicznej w zakresie wykorzystania i zastosowania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu dla celów energetycznych	27
5.3. Rzetelność działań podejmowanych w ramach dostępnych systemów wsparcia wytworzenia energii z biogazu i biogazu rolniczego	37
5.4. Działania Zarządu NFOŚiGW oraz Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie zapewnienia systematycznego i zrównoważonego rozwoju sektora biogazowego	41
5.5. Wykorzystanie środków publicznych w ramach zrealizowanych inwestycji wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy	45
6. Załączniki.....	51
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	51
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	60
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	66
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	68

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Biogaz	Gaz uzyskany z biomasy, w szczególności z instalacji przeróbki odpadów zwierzęcych lub roślinnych, oczyszczalni ścieków oraz składowisk odpadów. Definicja zawarta jest w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm.).
Biogaz rolniczy	Gaz otrzymywany w procesie fermentacji metanowej, z produktów wymienionych w art. 2 pkt 2 ww. ustawy.
Biometan	Gaz uzyskany z biogazu, biogazu rolniczego lub wodoru odnawialnego, poddanych procesowi oczyszczenia, wprowadzany do sieci gazowej lub transportowany w postaci sprężonej albo skroplonej środkami transportu innymi niż sieci gazowe, lub wykorzystany do tankowania pojazdów silnikowych bez konieczności jego transportu. Definicja zawarta jest w art. 2 pkt 3a ustawy o OZE.
Dyrektywa RED II	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82, ze zm.), która weszła w życie 24 grudnia 2018 r., z terminem transpozycji do 30 czerwca 2021 r.
Dyrektywa RED III	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. Urz. UE L 2023 Nr 264, str. 2413, ze zm.), która weszła w życie 20 listopada 2023 r. z terminem transpozycji do 1 lipca 2024 r. w zakresie dotyczącym usprawnienia wydawania pozwoleń dla projektów OZE oraz do 21 maja 2025 r. w pozostałym zakresie.
FIT/FIP	Jeden z systemów wsparcia wytwarzania energii elektrycznej w instalacji OZE, wymienionych w art. 69a ustawy o OZE, o którym mowa w art. 70a–70f tej ustawy.
KOWR	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z siedzibą w Warszawie. Rządowa agencja wykonawcza wdrażająca m.in. instrumenty polityki promocji i wsparcia w rolnictwie, działająca na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 294).
KPEiK	Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2020–2030, przyjęty 18 grudnia 2019 r. przez Komitet ds. Europejskich i przekazany w dniu 30 grudnia 2019 r. przez Ministra Aktywów Państwowych do Komisji Europejskiej.
Minister Klimatu	Minister właściwy ds. klimatu i środowiska.
Minister Rolnictwa	Minister właściwy ds. rolnictwa i rozwoju wsi.
MKiŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie. Państwowa osoba prawna w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.). Głównym celem NFOŚiGW jest finansowanie (lub współfinansowanie) przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
OZE	Odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię: wiatru, promieniowania słonecznego, aerotermalną, geotermalną, hydrotermalną, hydroenergię, fal, prądów i pływów morskich, otoczenia, otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego, biometanu, biopłynów oraz z wodoru odnawialnego. Definicja zawarta jest w art. 2 pkt 22 ustawy o OZE.
PEP 2040	Polityka energetyczna Polski do 2040 roku, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., ogłoszona w załączniku do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264).
Plan REPowerEU	Plan, którego głównym celem jest zmniejszenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych oraz przyspieszenie transformacji ekologicznej poprzez oszczędności energii, inwestycje w energię odnawialną oraz dywersyfikację dostaw, ogłoszony Komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 maja 2022 r. {SWD(2022)230 final}.
Świadectwa pochodzenia (ŚP)	Są częścią systemu wsparcia dla producentów energii elektrycznej z OZE. Przysługują wytwórcom energii elektrycznej z instalacji OZE (innej niż mikroinstalacja), w której energia elektryczna została wytworzona po raz pierwszy przed dniem wejścia w życie rozdziału 4 ustawy o OZE. Świadectwa pochodzenia energii potwierdzają jej wytworzenie z OZE.
URE	Urząd Regulacji Energetyki z siedzibą w Warszawie, którym kieruje Prezes URE, jako organ administracji państwowej realizujący zadania związane z regulowaniem rynku m.in. energii elektrycznej i gazu, działający na podstawie Ustawy Prawo energetyczne.
Ustawa o OZE	Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm.).
Ustawa PE	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).
Ustawa o ułatwieniach	Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz. U. poz. 1597, ze zm.). Ustawa weszła w życie w dniu 11 września 2023 r.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy możliwości wytwarzania i zastosowania biogazu dla celów produkcji energii są efektywnie wykorzystywane w Polsce?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1) Czy polityka państwa, sprzyjała rozwojowi wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu w celach energetycznych?

2) Czy podejmowane przez administrację publiczną działania w zakresie rozwoju wykorzystania i zastosowania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu dla celów energetycznych były skuteczne i efektywne?

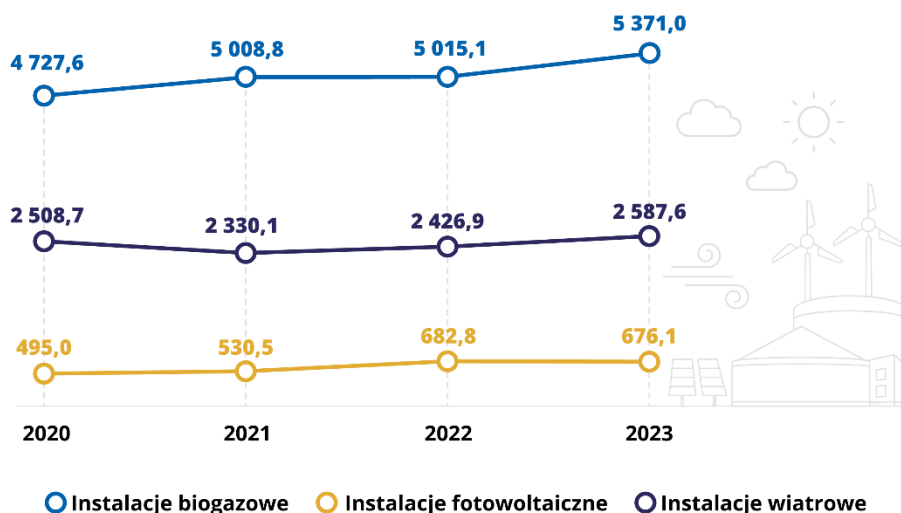
3) Czy podejmowane działania, w ramach dostępnych systemów wsparcia wytwarzania energii z biogazu i biogazu rolniczego oraz biometanu, realizowane były rzetelnie, w oparciu o obowiązujące przepisy prawa oraz procedury wewnętrzne?

4) Czy działania Zarządu NFOŚiGW i Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie przypisanych im obowiązków związanych z rozwojem wytwarzania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, oraz wykorzystaniem tych paliw w celach energetycznych były skuteczne, tj. czy przyczyniły się do zapewnienia systematycznego i zrównoważonego rozwoju w ww. sektorze?

Energia uzyskana z odnawialnych źródeł energii przynosi wiele korzyści, w tym: pozwala ograniczyć emisję szkodliwych substancji (np. pyłów, zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych) do atmosfery; ogranicza zużycie paliw kopalnych; a także umożliwia wykorzystanie i zagospodarowanie niektórych frakcji odpadów. Dodatkowo, wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym kraju wpływa na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, poprzez zmniejszenie importu paliw oraz pozwala na zaoszczędzenie krajowych surowców energetycznych. Dostępność energii z OZE jest jednak często zależna od warunków atmosferycznych, a nadwyżka energii wprowadzonej do systemu w obecnych warunkach technologicznych stwarza określone zagrożenia i jest trudna do magazynowania. Pewne rozwiązania tych problemów stanowią technologie OZE oparte na stabilnej, niezależnej od pogody produkcji energii. Do takich OZE należą m.in. paliwa z biomasy, w tym biogaz, biogaz rolniczy i biometan. Efektywność tych instalacji jest wyższa w porównaniu do innych OZE – np. w stosunku do systemów fotowoltaicznych ponad siedmiokrotnie, a wiatrowych – prawie dwukrotnie.

Infografika nr 1

Ilość energii elektrycznej (w MWh) wyprodukowanej z 1 MW mocy zainstalowanej w latach 2020–2023



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS (wyliczono jako iloraz wyprodukowanej energii elektrycznej w danym roku i mocy zainstalowanej).

Według niektórych szacunków, Polska dysponuje zasobami biomasy pozwalającymi na wytworzenie ok. 3,3 mld m³ biometanu, co sytuuje nasz kraj na piątym miejscu w Europie pod względem potencjału wytwarzania tego paliwa (po Niemczech, Francji, Włoszech i Hiszpanii).

5) Czy środki finansowe pochodzące z programów unijnych, budżetu państwa, samorządu terytorialnego lub innych państwowych osób prawnych wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone wg obowiązujących w tym zakresie zasad?

Jednostki kontrolowane

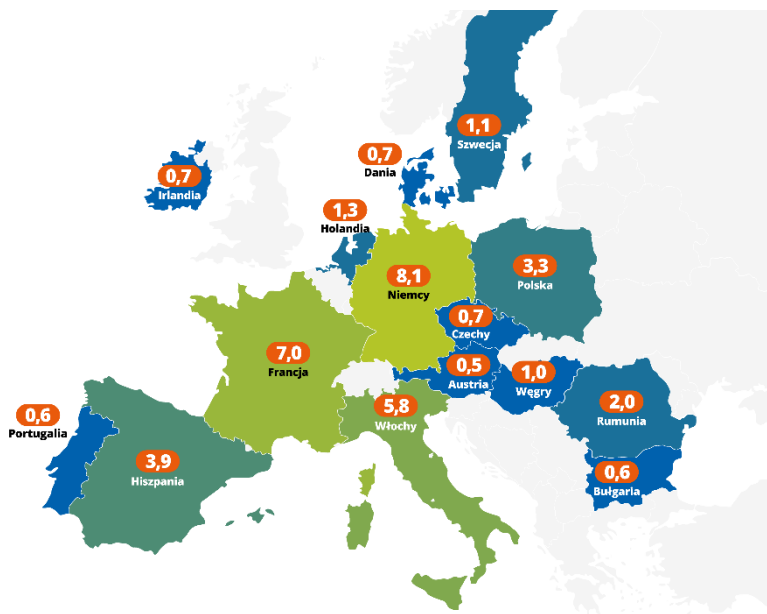
- 1) Ministerstwo Klimatu i Środowiska
- 2) Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- 3) Urząd Regulacji Energetyki
- 4) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- 5) Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
- 6) McKeen-Beef Sp. z o.o.
- 7) Zielona Energia Janas spółka cywilna Kamila Janas, Karol Janas
- 8) WPIP Green Energy Sp. z o.o.
- 9) Galaauto Sp. z o.o.
- 10) BIOENERGIA DZIKOWIEC Sp. z o.o.
- 11) Veolia Południe Sp. z o.o.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem

Infografika nr 2

Potencjał produkcji biometanu w Polsce na tle wybranych krajów UE (w mld m³)

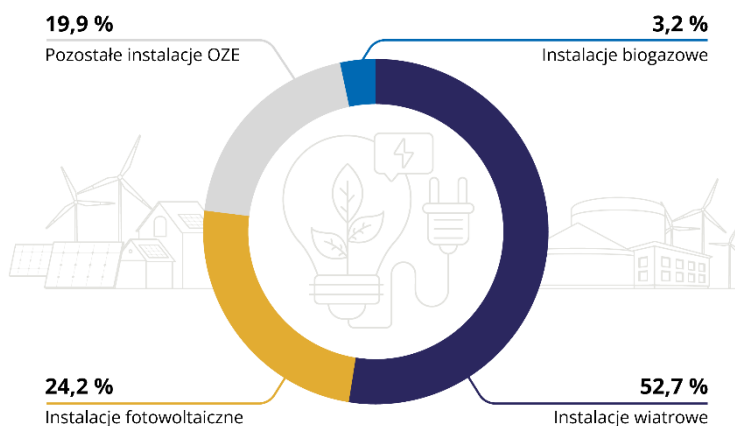


Źródło: Guidehouse Netherlands B.V. publikacja pn. *Biomethane production potentials in the EU. Feasibility of REPowerEU 2030 targets, production potentials in the Member States and outlook to 2050 – A Gas for Climate report, July 2022.*

Udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto wynosił w Polsce w 2023 r. 16,5 %, natomiast w przypadku produkcji energii elektrycznej, instalacje OZE wyprodukowały łącznie 45,85 TWh energii elektrycznej co stanowi 25,7 % całej produkcji¹. Energię z OZE wytwarzano głównie w instalacjach wiatrowych oraz fotowoltaicznych, które wyprodukowały jej odpowiednio 24,18 TWh (52,7 %) i 11,11 TWh (24,2 %). Instalacje biogazowe wytworzyły w tym okresie 1,48 TWh (tj. 3,2 %). Należy jednak zaznaczyć, że instalacje wiatrowe oraz fotowoltaiczne charakteryzują się dużym stopniem niestabilności, z powodu ich uzależnienia od warunków pogodowych.

Infografika nr 3

Udział energii elektrycznej wytworzonej w wybranych instalacjach OZE



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS – *Energia ze źródeł odnawialnych w roku 2023 – grudzień 2024.*

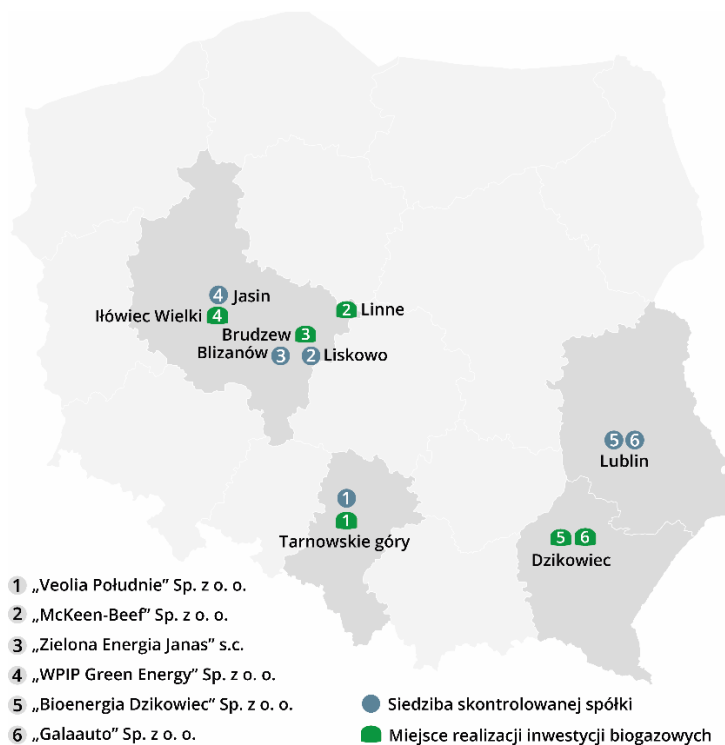
¹ Opracowano na podstawie danych GUS.

Z uwagi na zakres odpowiedzialności oraz charakter przyporządkowanych kompetencji wynikających w szczególności z przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej², ustawy o OZE oraz ustawy PE, niniejszej kontroli poddano: Ministerstwo Klimatu i Środowiska – realizujące zadania dot. m.in. kształtowania polityki państwa w zakresie klimatu oraz energetyki odnawialnej; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w zakresie zadań związanych z rozwojem obszarów wiejskich pod kątem OZE, ze szczególnym uwzględnieniem instalacji biogazowych i biometanowych; Urząd Regulacji Energetyki – jako instytucję odpowiedzialną m.in. za udzielanie wsparcia dla wytwarzanej energii z OZE; Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – podmiot realizujący programy sektorowe obejmujące finansowanie inwestycji związanych z budową lub modernizacją instalacji OZE; Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – w zakresie obowiązków związanych z promowaniem i obsługą działalności w zakresie biogazowni rolniczych.

Ponadto, kontrolą objęto również sześć przedsiębiorstw/spółek, które zgodnie z przyjętymi na etapie projektowania kontroli założeniami: zrealizowały inwestycje polegające na budowie, przebudowie i/lub modernizacji instalacji OZE wykorzystujących w procesie wytwarzania energii biogaz i/lub biogaz rolniczy; wykorzystały na te cele środki publiczne przyznane w ramach funduszy unijnych i/lub krajowych; ukończyły etap realizacji tych inwestycji oraz prowadziły działalność polegającą na wytwarzaniu energii elektrycznej i/lub ciepłej z wykorzystaniem ww. paliw; rozliczyły otrzymane dotacje i pożyczki; oraz nie przekroczyły okresu trwałości wynikającego z zawartych umów o dofinansowanie.

Infografika nr 4

Wykaz przedsiębiorstw/spółek poddanych kontroli NIK



Źródło: opracowanie własne NIK.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm. Dalej: ustawa o działach administracji rządowej.

2. OCENA OGÓLNA

Nieefektywne wykorzystanie potencjału biogazu

W Polsce w niewielkim stopniu wykorzystywano dostępny potencjał produkcji biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, a także związane z tym możliwości wykorzystania tych paliw w celach energetycznych.

Obowiązująca w okresie objętym kontrolą dokumentacja dotycząca kształtowania polityki energetycznej Polski (w szczególności KPEiK i PEP 2040) nie zawierała jednoznacznej strategii rozwoju sektora biogazowego wskazującej na przyjęte założenia w zakresie wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu w perspektywie kolejnych lat. W konsekwencji zarówno administracja rządowa i samorządowa, jak i sektor prywatny, w szczególności sektor energetyki nie dysponowały informacjami o przyjętych przez Państwo Polskie celach w zakresie rozwoju sektora biogazu, jak i o założonych sposobach oraz terminach ich osiągnięcia. Przygotowywana w MKiŚ aktualizacja KPEiK nie zawierała odrębnego rozdziału dedykowanego ww. paliwom (pomimo ich znacznego potencjału), co w sytuacji ujęcia w ten sposób innych źródeł OZE oraz energetyki jądrowej, może mieć wpływ na ograniczenie znaczenia tego sektora w kolejnych latach.

Minister Klimatu, jak i Minister Rolnictwa, pomimo dysponowania danymi zarówno co do potencjału wykorzystania energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, jak i co do istniejących barier w rozwoju sektora biogazowego, nie opracowali okresowych planów w zakresie rozwoju tego sektora. Nie określili również precyzyjnych celów operacyjnych w tym zakresie i mierników ich realizacji. W ocenie NIK powyższe było działaniem nierzetelnym, utrudniającym efektywne zarządzanie stabilnym i zrównoważonym rozwojem branży.

Kontrola NIK wykazała, że zarówno Minister Klimatu (jako organ odpowiedzialny m.in. za kształtowanie polityki klimatycznej i energetycznej państwa), jak i NFOŚiGW (jako organ realizujący m.in. procesy wsparcia finansowego dla beneficjentów w ramach przyjętych programów priorytetowych) koncentrowali się na zwiększeniu łącznego udziału wytwarzania OZE w strukturze końcowego zużycia energii brutto tj. osiągnięciu określonych efektów ekologicznych na poziomie kraju. Nie wskazywano przy tym jednak na konkretne technologie OZE, co w ocenie NIK winno być brane pod uwagę chociażby z uwagi na charakterystykę pracy poszczególnych OZE, np. z punktu widzenia stabilności produkcji oraz niezależności od warunków atmosferycznych.

W konsekwencji, zarówno Minister Klimatu, jak i NFOŚiGW, nie dysponowali szczegółowymi danymi o wysokości nakładów finansowych poniesionych w ramach poszczególnych programów priorytetowych, w podziale na rodzaje/technologie OZE. Skutkowało to nieuwzględnianiem w procesach opracowywania poszczególnych programów wsparcia, a następnie ich realizacji, indywidualnych uwarunkowań rozwoju poszczególnych technologii OZE. W ocenie Izby istotnie utrudniało to skuteczne, spójne i efektywne zarządzanie rozwojem danego sektora, w tym sektora związanego z biogazem, biogazem rolniczym i biometanem.

W efekcie, w 2023 r. poziom produkcji biogazu wyniósł 774,51 mln m³ (w tym 428,4 mln m³ biogazu rolniczego), co stanowiło zaledwie 9,3 % krajowego potencjału energetycznego. Powyższe wskazuje na znaczne ryzyko niewykorzystania, nawet w dalszej perspektywie, istniejącego potencjału w tym zakresie. Również w przypadku mocy elektrycznej zainstalowanej w biogazowniach – przyrost, który miał miejsce w okresie objętym kontrolą wyniósł 58,4 MW³, co oznacza, że był on trzykrotnie niższy niż przewidziano w obowiązującym KPEiK (w scenariuszu pesymistycznym). Pomimo ogłoszonego w 2022 r. przez Komisję Europejską planu REPowerEU zakładającego zrównoważone zwiększenie produkcji biometanu na terenie Unii Europejskiej do 35 mld m³ w 2030 r., w Polsce do końca 2024 r., nie funkcjonowała żadna instalacja wytwarzająca to paliwo. NIK zwraca uwagę, że w Polsce można produkować nawet do 5 mld m³ biometanu rocznie⁴, co stanowiłoby prawie 30 % zapotrzebowania naszego kraju na gaz ziemny⁵.

W MKiŚ nie przygotowano i nie przedłożono Radzie Ministrów projektów aktów prawnych w pełni transponujących przepisy Dyrektywy RED II, nie dokonano również pełnej implementacji niektórych przepisów wprowadzonych do dyrektywy RED II Dyrektywą RED III.

Zarówno w MKiŚ, jak i w MRiRW podejmowano działania mające na celu zwiększenie roli biogazu, biogazu rolniczego i biometanu w krajowym systemie energetycznym. Istotną rolę w tym zakresie odegrało doprowadzenie do uchwalenia ustawy o ułatwieniach, znowelizowania ustawy o OZE (m.in. w części dot. utworzenia podstaw do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie produkcji biometanu) oraz ustawy PE (m.in. w zakresie wdrożenia mechanizmów nierynkowego ograniczenia wytwarzania energii elektrycznej). Powyższe miało miejsce jednak dopiero w 2023 r., w związku z czym – z uwagi na krótki czas obowiązywania nowych regulacji – nie wpłynęło to znacząco na dotychczasowy rozwój sektora.

Wprawdzie w analizowanym okresie NFOŚiGW udostępnił narzędzia wsparcia finansowego zarówno dla realizacji inwestycji związanych z wykorzystaniem biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, jak i dopłat do wytworzonej energii w tych instalacjach, jednak ich obsługa – np. w zakresie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz o płatność, a także wydawanie świadectw pochodzenia i decyzji o odmowie ich wydania – przebiegała w wielu przypadkach z opóźnieniami, tj. niezgodnie z wymogami określonymi w odpowiednich przepisach prawa czy procedurach wewnętrznych.

KOWR skutecznie monitorował ilości i rodzaje surowców wykorzystywanych do wytwarzania biogazu rolniczego oraz dodatkowo promował rozwój OZE, w tym biogazu rolniczego. Poddane kontroli podmioty, które wykorzystywały biogaz i biogaz rolniczy dla celów energetycznych, wydatkowały i rozliczyły prawidłowo otrzymane dofinansowanie.

³ Na koniec 2020 r. moc elektryczna instalacji biogazowych wynosiła 255,7 MW.

⁴ Co wynika z danych MKiŚ, opartych na pochodzących z 2024 r. wyliczeniach Narodowego Centrum Badań i Rozwoju „Realny potencjał produkcji biometanu w Polsce” – opracowanie na potrzeby symulatora Polskiego Systemu Energetycznego – wersja z dn. 20 maja 2024 r.

⁵ Wg danych GUS, zużycie gazu ziemnego w Polsce na koniec 2023 r. wyniosło 17,7 mld m³.

3. SYNTEZA

Niewykorzystany potencjał sektora biogazowego

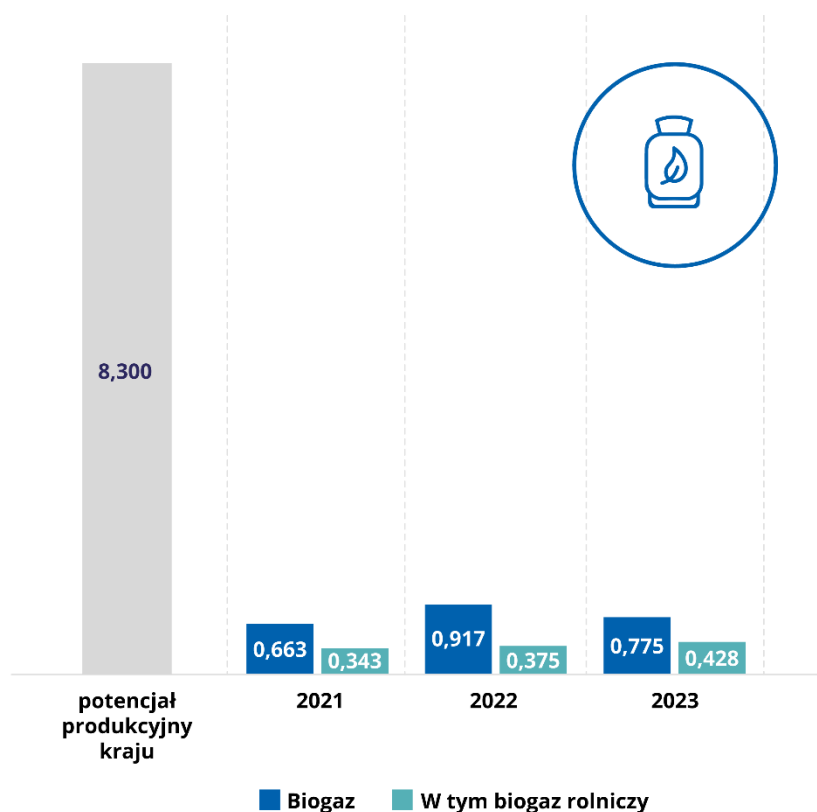
Pomimo podejmowania w latach 2021–2024 przez organy administracji rządowej działań mających na celu zapewnienie warunków dla systematycznego i zrównoważonego rozwoju wytwarzania i wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, w szczególności poprzez:

- wprowadzanie zmian legislacyjnych polegających m.in. na wdrożeniu ustawy o ułatwieniach, zmianie ustaw o OZE i prawo energetyczne, a także rozporządzeń branżowych;
- opracowanie i udostępnienie dedykowanych programów wsparcia finansowego, w tym programów priorytetowych w ramach których dofinansowano inwestycje dot. budowy, przebudowy i/lub modernizacji instalacji wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy;
- stosowanie różnego rodzaju narzędzi wsparcia produkcji i wytwarzania energii z biogazu i biogazu rolniczego;
- aktywność edukacyjną oraz informacyjno-promocyjną polegającą m.in. na organizacji szkoleń, konferencji, kampanii promocyjnych o zasięgu ogólnokrajowym i regionalnym,

dostępny w kraju potencjał wytwarzania ww. paliw nie został wykorzystany, co w efekcie skutkowało stosunkowo niewielkim wzrostem wytwarzanej energii wobec możliwości wynikających z tego potencjału.

Infografika nr 5

Produkcja biogazu, w tym biogazu rolniczego w Polsce w latach 2021–2023 (w mld m³)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych KOWR, MKiŚ oraz NCBiR.

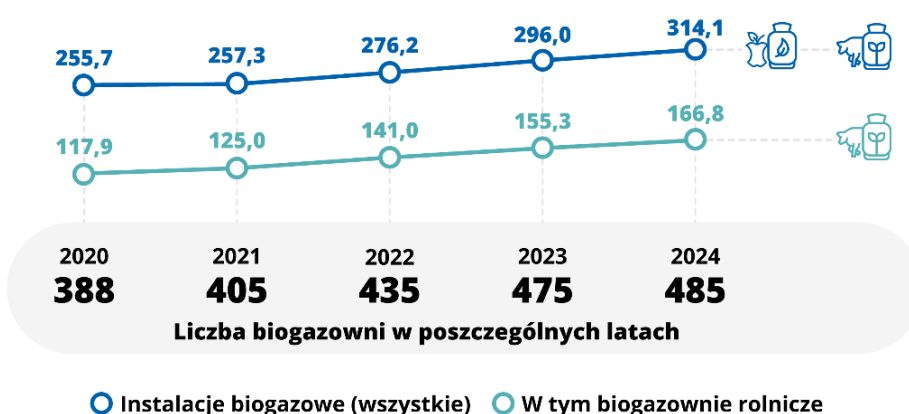
Roczna produkcja biogazu i biogazu rolniczego wzrosła z 662,7 mln m³ w 2021 r. do 916,5 mln m³ w 2022 r. (tj. o 253,8 mln m³) w 2023 r. ulegając zmniejszeniu do poziomu 774,5 mln m³ (tj. o 142,0 mln m³ mniej w porównaniu do 2022 r., i jednocześnie o 111,8 mln m³ więcej w stosunku do 2021 r.). W tym okresie w Polsce nie funkcjonowała żadna biometanownia, w związku z czym biometanu nie produkowano. Według danych Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z 2024 r., dostępny w Polsce roczny potencjał produkcji biometanu oszacowano na poziomie nawet 5 mld m³, co odpowiada ok. 8,3 mld m³ biogazu (uwzględniając wszystkie źródła jego pochodzenia). W związku z powyższym, wytworzona w latach 2021–2023 ilość tego paliwa kształtowała się jedynie na poziomie od 8 do 11 % krajowego potencjału produkcyjnego⁶.

**Niewielki przyrost
zainstalowanej mocy
elektrycznej**

Według danych na koniec 2024 r. w Polsce nie funkcjonowała żadna biometanownia, natomiast liczba biogazowni wynosiła ok. 485, o łącznej mocy zainstalowanej 314,1 MW.

Infografika nr 6

Moc zainstalowana (MW) i liczba instalacji biogazowych w Polsce w latach 2020–2024



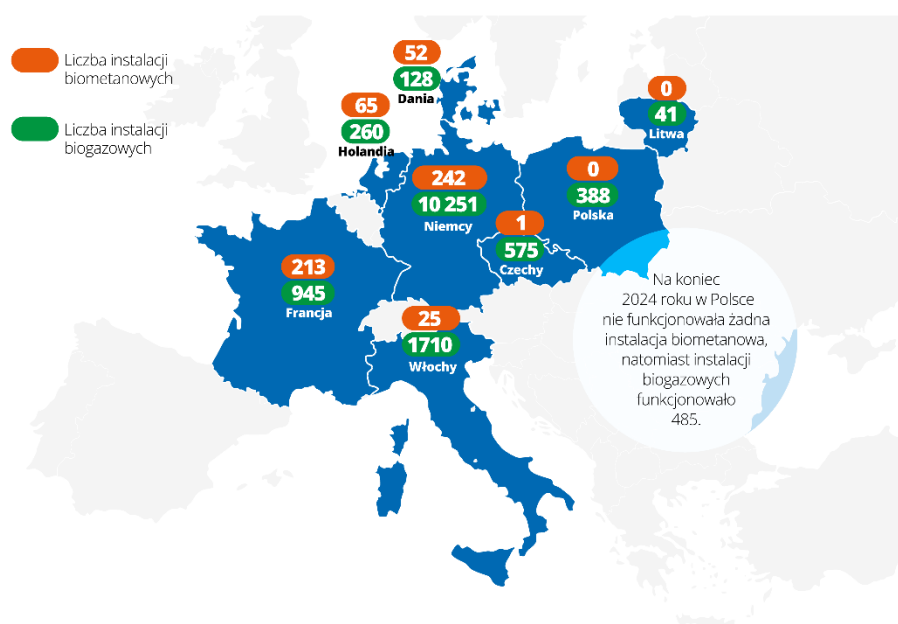
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie elektronicznej bazy danych MKiŚ; rejestru KOWR oraz informacji URE.

Dla porównania – w wielu innych krajach UE, liczba funkcjonujących biogazowni i biometanowni już w 2020 r. była znacznie wyższa niż w Polsce na koniec 2024 r. i wynosiła odpowiednio: np. w Niemczech – 10 251 i 242, we Włoszech 1710 i 25, we Francji 945 i 213, a w sąsiednich Czechach – 575 i 1.

⁶ Wyliczono jako iloraz wyprodukowanego w danym roku biogazu łącznie oraz szacunkową wartość krajowego potencjału produkcyjnego biogazu wg. danych NCBiR (ok. 8,3 mld m³).

Infografika nr 7

Liczba biogazowni i biometanowni w 2020 r. w wybranych krajach UE



Źródło: European Biogas Association – www.europeanbiogas.eu (odczyt z dnia 3 marca 2025 r.).

Jak zaprezentowano wyżej na koniec 2020 r. zainstalowana moc elektryczna biogazowni funkcjonujących na terenie Polski wynosiła 255,7 MW, natomiast na koniec roku 2024 – 314,1 MW. Oznacza to, że w okresie objętym kontrolą, przyrost mocy elektrycznej źródeł biogazowych wyniósł zaledwie 58,4 MW, tj. trzykrotnie mniej w porównaniu do prognozy zawartej w obowiązującym w tym okresie KPEiK, gdzie w scenariuszu „pesymistycznym” zakładano, że w latach 2021–2025 nastąpi przyrost mocy o co najmniej 184 MW, a w „optymistycznym” nawet 261 MW.

Stosunkowo niewielki wzrost mocy zainstalowanej przełożył się również na nieznaczny wzrost wytwarzanej energii elektrycznej – z 1233,9 GWh w 2020 r., poprzez 1307,3 GWh w 2021 r. i 1394,2 GWh w 2022 r. do poziomu 1482,4 GWh w roku 2023, tj. o 5,9 %, 6,6 % i 6,3 % rok do roku, oraz o 20,1 % w porównaniu do roku 2020. W porównaniu z pozostałymi rodzajami OZE, odnotowany wzrost był najniższy⁷.

⁷ Największy przyrost wyprodukowanej w latach 2020–2023 energii elektrycznej odnotowano w przypadku instalacji fotowoltaicznych: od 1957,9 GWh w 2020 r., poprzez 3934,4 GWh i 8309,7 GWh w latach 2021 i 2022, do poziomu 11 107,1 GWh w roku 2023, tj. odpowiednio o 100,9 %, 111,2 % i 33,7 % rok do roku, oraz o 467,3 % w porównaniu do roku 2020. W przypadku instalacji wiatrowych, odnotowany przyrost wynosił od 15 800 GWh w 2020 r., poprzez 16 233,5 GWh i 19 779,5 GWh w latach 2021 i 2022, do poziomu 24 176,4 GWh w roku 2023, tj. kolejno o 2,7 %, 22 % i 22,2 % rok do roku, oraz o 53 % w porównaniu do roku 2020.

Infografika nr 8

Produkcja energii elektrycznej z OZE w Polsce w latach 2020–2023 (w GWh)

Źródło: *Energia ze źródeł odnawialnych w 2023 r.* – publikacja GUS, Warszawa grudzień 2024 r.

Nieefektywna polityka państwa w zakresie rozwoju sektora biogazowego

NIK negatywnie oceniła działania Ministra Klimatu podjęte w latach 2021–2024 w obszarze kształtowania polityki państwa w zakresie rozwoju wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu w celach energetycznych.

Pomimo upływu terminów implementacji przepisów stanowiących założenia unijnej polityki klimatyczno-energetycznej (dyrektywy RED II w czerwcu 2021 r., a określonych wymogów dyrektywy RED III – w lipcu 2024 r.), Minister Klimatu nie zapewnił ich pełnego i terminowego wdrożenia do krajowego porządku prawnego. Nie opracował również aktualnej dokumentacji o charakterze strategiczno-planistycznym, w tym aktualizacji KPEiK oraz PEP 2040, określających w szczególności spójne założenia polityki energetycznej państwa, w tym w zakresie wykorzystania krajowego potencjału produkcji biogazu i biometanu w określonej perspektywie kolejnych lat. Z powodu opóźnionego przedłożenia projektu aktualizacji KPEiK oraz ostatecznej wersji tego dokumentu Komisji Europejskiej, dwukrotnie wszczynano wobec Polski postępowania naruszeniowe.

Ponadto, zarówno Minister Klimatu, jak i Minister Rolnictwa nie uwzględnili w rocznych planach działalności MKiŚ i MRiRW na lata 2021–2024, celów okresowych planowanych do osiągnięcia w poszczególnych latach w zakresie biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, a także konkretnych zadań temu służących. W konsekwencji zarówno administracja rządowa i samorządowa, jak i sektor prywatny, a w szczególności sektor energetyki, nie dysponowały informacjami o przyjętych przez Państwo Polskie celach w zakresie rozwoju sektora biogazu, jak i o założonych sposobach i terminach ich osiągnięcia.

W ocenie NIK, poprzez nieuwzględnienie w projektach przywołanych powyżej dokumentów⁸ odrębnego obszaru dotyczącego pokrycia zapotrzebowania na biomasę, biogaz i biometan wraz ze wskazaniem celów i działań służących ich realizacji, zmarginalizowano rolę krajowych zasobów biomasy, w tym potencjału do produkcji biogazu i biometanu.

⁸ Dotyczy w szczególności aktualizacji KPEiK oraz polityki energetycznej państwa PEP 2040.

Niezorganizowanie krajowego punktu ds. OZE

Pomimo zaawansowanych prac w MKiŚ związanych z opracowaniem podręcznika OZE oraz tworzeniem dedykowanego portalu internetowego, Minister Klimatu nie doprowadził do zorganizowania krajowego punktu kontaktowego ds. odnawialnych źródeł energii, w terminie przewidzianym w przepisach art. 160a ust. 1 ustawy o OZE. Skutkiem tego, nie wykorzystano jednego z narzędzi wsparcia inwestorów zainteresowanych budową nowych instalacji OZE, które odpowiednio zorganizowane i prowadzone, powinno stanowić źródło rzetelnej wiedzy i profesjonalnego doradztwa w dziedzinie OZE, co z kolei mogłoby wpłynąć na usprawnienie i przyspieszenie poszczególnych procesów inwestycyjnych.

Barier w rozwoju sektora biogazowego

Na występującą w Polsce niską dynamikę rozwoju sektora biogazowego, istotny wpływ miały czynniki, których diagnozę, opisy i charakterystykę przedstawiono m.in. w opracowanych na zlecenie Ministra Rolnictwa i Ministra Klimatu dokumentach pn.: *Barier w rozwoju sektora biogazu wraz z propozycjami rozwiązań* (z grudnia 2022 r.), a także *Lokalny wymiar energii* (z kwietnia 2020 r.). Ponadto, o istniejących barierach informowali również skontrolowani beneficjenci oraz strony Porozumienia sektorowego.

Zgodnie z treścią ww. opracowań, a także informacji beneficjentów, jako istotne z punktu widzenia stabilnego rozwoju branży wskazano:

- brak strategii rozwoju branży biogazowej, zawierającej cele średnio- i długoterminowe i priorytety rozwoju branży;
- niewystarczające wsparcie finansowe, a także niewykorzystanie w pełnym zakresie możliwości związanych z dostępnymi narzędziami wspierającymi;
- ograniczenia wynikające z planowania przestrzennego i lokalizacji instalacji;
- niejednolite postępowanie organów administracji publicznej w sprawach związanych z pozyskiwaniem decyzji środowiskowych;
- trudności związane z uzyskaniem warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej i/lub gazowej (brak wolnych mocy przyłączeniowych);
- brak szczegółowych regulacji związanych z możliwością przyłączenia lub wtłaczania biometanu do sieci;
- brak możliwości zmiany statusu instalacji zgłoszonych jako niekogeneracyjne i uzyskiwanie w związku z tym przez nie wyższych cen referencyjnych;
- stosunkowo niski poziom wiedzy wśród społeczeństwa na temat biogazowni, w tym ich wpływu na lokalne uwarunkowania;
- protesty społeczne przy procedurze o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych inwestycji;
- czasochłonność i skomplikowanie procedur oraz wymogów formalno-prawnych i administracyjnych;
- przewlekłość postępowań administracyjnych.

[str. 23–27]

Nieskuteczność działań dot. rozwoju sektora

Poddane kontroli organy administracji publicznej (Minister Klimatu, Minister Rolnictwa, Prezes URE) podejmowały w okresie objętym kontrolą działania w zakresie wykorzystania i zastosowania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu. Realizowano je jednak w niektórych przypadkach w sposób nierzetelny i nieefektywny, co w ocenie NIK miało istotny wpływ

na ich skuteczność w zakresie wykorzystania dostępnego potencjału ww. paliw w celach energetycznych.

Minister Klimatu – podejmowane działania w zakresie rozwoju, wdrażania i monitorowania instrumentów służących wsparciu wytwarzania energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, obejmowały zadania związane w szczególności ze sprawowanym nadzorem nad NFOŚiGW realizującym zadania związane z udzielaniem dofinansowania inwestycyjnego; uzgadnianiem list programów priorytetowych; a także zlecaniem różnego rodzaju opracowań i raportów zbiorczych.

Minister Klimatu nie zapewnił sobie jednak dostępu do danych o wysokości nakładów poniesionych w ramach poszczególnych programów w podziale na rodzaje/technologie OZE, gdyż dysponent tych danych – NFOŚiGW – nie był w stanie w tym układzie ich przekazać. W konsekwencji Minister nie dysponował danymi, które winny być podstawą przy projektowaniu i udzielaniu wsparcia publicznego na rzecz sektora OZE, w tym sektora biogazowego.

Pomimo zawarcia w listopadzie 2021 r. porozumienia na rzecz rozwoju sektora biogazu i biometanu w Polsce (Porozumienie sektorowe), którego sygnatariuszami było ponad 150 przedstawicieli podmiotów branży biogazowej, administracji rządowej, a także instytucji oświaty i szkolnictwa wyższego oraz sektora finansowego, Minister Klimatu nie podjął z tymi podmiotami rzeczywistej i efektywnej współpracy. W efekcie ograniczenia roli uczestników tego porozumienia zasadniczo do opiniowania przygotowywanych przez MKiŚ projektów ustaw w ramach zwykłego procesu konsultacji publicznych, część zagadnień – dot. np. aktualizacji PEP 2040 oraz KPEiK – w ogóle nie zostało podjętych.

Sprawowany przez Ministra Klimatu nadzór nad funkcjonowaniem NFOŚiGW nie zapewnił także terminowego rozpatrywania zarówno wniosków o dofinansowanie, jak i wniosków o płatność, które zostały złożone w ramach poszczególnych programów priorytetowych.

Minister Rolnictwa – podjął działania skutkujące m.in. wprowadzeniem ułatwień przy realizacji inwestycji biogazowych oraz uporządkowaniem zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego i biometanu (w szczególności poprzez doprowadzenie w 2023 r. do uchwalenia ustawy o ułatwieniach), jednak z uwagi na krótki czas obowiązywania tych rozwiązań, przy jednoczesnym stosunkowo długim okresie realizacji procesów inwestycyjnych – nie przyniosły one dotychczas istotnych efektów w rozwoju rynku biogazu rolniczego, którego roczna produkcja na koniec 2023 r. wyniosła 428,4 mln m³, co stanowiło zaledwie 5,5 % szacowanego potencjału produkcyjnego⁹.

Ponadto, pomimo dysponowania dokumentacją dotyczącą zarówno potencjału wykorzystania energii z biogazu rolniczego i biometanu, jak i barier stanowiących przeszkodę w rozwoju, Minister Rolnictwa

⁹ MRiRW zleciło dokonanie wyliczeń potencjału surowcowego dla biogazowni, z którego wynikało, że wykorzystanie tylko surowców z rolnictwa pozwala na pozyskanie ponad 7,8 mld m³ biogazu rolniczego do 2030 r. Wyliczenia dokonane w ekspertyzie wykonanej w 2012 r. pn. „Odnawialne Źródła Energii”, przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy.

nie opracował okresowych planów w zakresie rozwoju tego sektora. Nie określił również precyzyjnych celów operacyjnych w tym zakresie i mierników ich realizacji.

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

Jako nieprawidłowe NIK oceniła niezakończenie postępowań spornych o przyłączenie do sieci elektrowni lub elektrociepłowni biogazowych, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy PE, w wyznaczonych przez URE terminach oraz niewyznaczenie takiego terminu zakończenia postępowania, pomimo upływu ponad 11 miesięcy od uzyskania żądanych wyjaśnień i dokumentów, co stanowiło naruszenie art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰.

[str. 27–37]

Wykorzystanie dostępnych systemów wspierających

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

W latach 2021–2023 URE objął wsparciem łącznie 63 273 195,30 MWh energii elektrycznej pochodzącej ze wszystkich rodzajów OZE, z czego 3 080 868,41 MWh (tj. 4,9 %) stanowiła energia elektryczna wytworzona z biogazu (w tym z biogazu rolniczego). Największa ilość energii elektrycznej objęta została wsparciem w postaci ŚP – 54 098 994,34 MWh, przy czym z biogazu rolniczego pochodziło 1 100 173,07 MWh, a z biogazu innego niż rolniczy – 821 363,14 MWh (co stanowi kolejno 2 % i 1,5 %). Ilość energii objęta systemem aukcyjnym wyniosła w analizowanym okresie 8 172 960,49 MWh, przy czym 579 460,40 MWh (tj. 7,1 %) pochodziło wyłącznie z biogazu rolniczego. Najmniejszą ilość energii objęto wsparciem w ramach systemu FIT/FIP – łącznie 1 001 240,47 MWh, przy czym w tym przypadku udział energii wytworzonej z biogazu rolniczego i biogazu innego niż rolniczy był największy i wynosił odpowiednio 369 169,39 MWh (tj. 36,9 %) i 210 702,41 MWh (co stanowi 21 %).

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej „K.p.a.”.

**Opóźnienia
w wydawaniu
lub odmowie wydania
świadczeń
pochodzenia**

Prezes URE wywiązał się z obowiązków związanych z udzielaniem wsparcia wytwórcom energii z biogazu i biogazu rolniczego. Stwierdzono jednak przypadki opóźnień w prowadzeniu niektórych postępowań dot. ŚP z naruszeniem przepisów określonych w ustawie o OZE. I tak:

- spośród 24 poddanych analizie postępowań dot. wydania ŚP¹¹, 17 z nich przeprowadzono w terminie określonym w art. 46 ust. 2 ustawy o OZE, a w siedmiu sprawach (29 %) z jego przekroczeniem, które wyniosło nawet 221 dni. Powyższe stanowiło naruszenie ww. przepisu;
- trzy postępowania z 24 ww. (co stanowi 12,5 %) zostały w sposób nieuzasadniony wydłużone (działania nie zostały podjęte niezwłocznie, pomimo dysponowania kompletem wymaganej dokumentacji), co NIK oceniła jako działanie nierzetelne;
- w przypadku 10 poddanych analizie postępowań zakończonych odmową wydania ŚP¹², wszystkie zakończono po upływie 45-dniowego terminu o którym mowa w art. 46 ust. 2 ustawy o OZE, a powstałe opóźnienia wynosiły od 167 do 236 dni.

**Nieskuteczność
systemu aukcyjnego**

W latach 2021–2023 Prezes URE zorganizował 10 aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, w których mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej z biogazu, w tym biogazu rolniczego. Wszystkie pozostały nierozstrzygnięte, z uwagi na brak wymaganej liczby ofert. W ww. aukcjach wziął udział tylko jeden wytwórca¹³, który złożył ofertę na sprzedaż energii elektrycznej pochodzącej z biogazu/biogazu rolniczego w ilości 222 250,0 MWh.

**Opóźnienia
w wydawaniu
gwarancji pochodzenia**

W okresie objętym kontrolą Prezes URE przeprowadził 2518 postępowań w sprawie wydania gwarancji pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i/lub biogazu rolniczego, w wyniku których wydał 2511 takich gwarancji (łącznie na 2 311 985 MWh energii elektrycznej) oraz siedem postanowień o odmowie ich wydania.

Szczegółowa analiza 28 postępowań zakończonych wydaniem gwarancji pochodzenia¹⁴ wykazała, że w 19 przypadkach (68 % badanej próby) gwarancje zostały wydane terminowo, tj. zgodnie z art. 122 ust. 2 ustawy o OZE. W przypadku pozostałych dziewięciu (32 % badanej próby) gwarancje pochodzenia wydano z przekroczeniem 30-dniowego terminu określonego w przywołanym wyżej przepisie.

[str. 37–41]

**Dostępność
inwestycyjnego
wsparcia finansowego**

Zarówno Zarząd NFOŚiGW, jak i Dyrektor Generalny KOWR podejmowali działania w zakresie systematycznego i zrównoważonego rozwoju sektora biogazowego, jednak niektóre z nich zrealizowano nierzetelnie lub w sposób uniemożliwiający dokonanie oceny ich efektywności.

Celem finansowego wsparcia realizacji inwestycji polegających na budowie, przebudowie i/lub modernizacji instalacji OZE (dot. biogazowni, biogazowni rolniczych oraz biometanowni), funkcjonowało pięć nw. programów priorytetowych:

¹¹ Z 4102 zakończonych ich wydaniem, co stanowi 0,6 %.

¹² Z 36, które trwały najdłużej, co stanowi 28 %.

¹³ Aukcja AZ/6/2021.

¹⁴ Z 2511 postępowań zakończonych, co stanowi 1 %.

- *Racjonalna gospodarka odpadami. Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami*, budżet (obejmujący zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne formy dofinansowania) – 2 700 000 tys. zł;
- *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny*, budżet (obejmujący zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne formy dofinansowania) – do 1 500 000 tys. zł;
- *Agroenergia. Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne*, budżet (obejmujący zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne formy dofinansowania) – 74 500 tys. zł;
- *Energia Plus*, budżet (obejmujący wyłącznie zwrotne formy dofinansowania) – 1 311 931 tys. zł;
- *Energia dla wsi*, budżet (obejmujący zarówno bezzwrotne, jak i zwrotne formy dofinansowania) – 3 000 000 tys. zł.

Szczegółowo określono w nich m.in. zasady dofinansowania, wskaźniki i stopnie realizacji celów, a także planowane efekty ekologiczne. Z wyjątkiem programu *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny*, żaden z pozostałych nie był dedykowany wyłącznie instalacjom stabilnym tj. niezależnym od warunków pogodowych. Wartość wniosków o dofinansowanie inwestycji związanych z OZE wykorzystujących biogaz (w tym biogaz rolniczy), które zostały złożone w latach 2021–2024 (do 30 czerwca) w ramach ww. programów priorytetowych wyniosła 4 369 470,5 tys. zł.

**Nieterminowe
rozpatrywanie
wniosków
o dofinansowanie**

W ramach realizowanych zadań związanych z udzielaniem dofinansowania, NFOŚiGW nie zapewnił terminowego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie poszczególnych inwestycji. Spośród 34 poddanych szczegółowej analizie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy, opóźnienia w procesie ich rozpatrywania w stosunku do terminów wskazanych w poszczególnych regulaminach stwierdzono w 30 z nich (co stanowi 88,2 %). Stwierdzone opóźnienia wyniosły nawet 331 dni.

**Nieterminowe
rozpatrywanie
wniosków o płatność**

W ramach realizowanych zadań związanych z udzielaniem dofinansowania, NFOŚiGW nie zapewnił terminowego rozpatrywania wniosków o dokonanie płatności. Spośród 48 poddanych szczegółowej analizie wniosków o płatność, opóźnienia w procesie ich rozpatrywania w stosunku do terminów wskazanych zarówno w umowach o dofinansowanie, jak i w procedurze zawartej w Podręczniku procedur NFOŚiGW stwierdzono w sześciu z nich (co stanowi 12,5 %). Stwierdzone opóźnienia wyniosły od jednego do 14 dni.

**Brak kompletnych
danych o poniesionych
nakładach**

Fundusz nie dysponował szczegółowymi i kompletnymi danymi o wysokości środków finansowych wykorzystanych w ramach zawartych umów o dofinansowanie, w rozbiciu na poszczególne technologie (rodzaje) OZE, w tym biogaz i biogaz rolniczy. Na skutek tego, w ramach opracowywania zasad poszczególnych programów priorytetowych, nie uwzględniano w nich ani specyfiki poszczególnych rodzajów OZE, ani efektywności dotychczas poniesionych na nie nakładów finansowych.

**Brak spójnego
i jednolitego systemu
informatycznego**

NFOŚiGW nie dysponował jednolitym i spójnym systemem informatycznym, wspierającym obsługę składanych wniosków o dofinansowanie, rozliczanie zawartych umów oraz gromadzenie, przetwarzanie i raportowanie przetwarzanych danych.

Powyższe miało miejsce pomimo rekomendacji sformułowanych w Strategii Działania NFOŚiGW na lata 2021–2024, zgodnie z którymi Zarząd Funduszu powinien dążyć m.in. do wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego, obsługującego główne procesy biznesowe Funduszu (obieg wniosków i uchwał, obsługa i rozliczanie umów, raportowanie) na podstawie zoptymalizowanego opisu tych procesów. Było to niezgodne również z zapisami pkt 16 i 18 załącznika do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁵, wg których *Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań, oraz Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.*

W konsekwencji, stanowiło to istotne utrudnienie dla beneficjentów, które dodatkowo miało wpływ na wydłużenie czasu procedowania poszczególnych dokumentów: np. w przypadku ubiegania się zarówno o zwrotną, jak i bezzwrotną formę dofinansowania na jedną inwestycję, istniała konieczność złożenia dwóch odrębnych wniosków, obejmujących bardzo podobny zakres wymaganych informacji. Ponadto, służący składaniu wniosków Generator wniosków uniemożliwiał składanie pism o ponowne rozpatrzenie wniosków w przypadku nieuzyskania dofinansowania lub niespełnienia określonego kryterium. Co więcej, po złożeniu wniosków (w tym również przez Generator Wniosków), np. w przypadku konieczności uzupełnienia informacji, NFOŚiGW wysyłał do wnioskodawców pisma wzywające do uzupełnienia danych w przeważającej mierze w formie papierowej, tj. poza Generatorem wniosków.

**Edukacyjne
i informacyjno-
-promocyjne
działania KOWR**

Działalność KOWR w zakresie realizacji zadań dotyczących wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii w obszarze biogazu rolniczego i biometanu obejmowała prowadzenie działań o charakterze edukacyjnym oraz informacyjno-promocyjnym, w tym: realizację filmów edukacyjnych i spotów promocyjnych, publikację materiałów prasowych i programów telewizyjnych, organizację szkoleń, warsztatów i spotkań branżowych, produkcję banerów i innych materiałów, a także prowadzenie kampanii promocyjno-informacyjnych. Stopień realizacji tych zadań mierzono za pomocą celów i mierników, określanych – w zależności od specyfiki danego działania – poprzez liczby uczestników poszczególnych spotkań lub konferencji, liczby przeszkolonych osób, zasięgi kampanii internetowych lub telewizyjnych, liczby odsłon dedykowanych stron lub treści internetowych, itp.

Z uwagi na tak określony sposób pomiaru stopnia realizacji podjętych zadań, a także wielość czynników determinujących poziom rozwoju rynku biogazu, nie można dokonać rzetelnej oceny faktycznej efektywności tych działań i stwierdzić czy i w jakim stopniu przyczyniły się one do rozwoju całego sektora.

[str. 41–45]

¹⁵ Dz. Urz. MF 2009 Nr 15, poz. 84. Dalej: Komunikat Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej.

**Wykorzystanie
dofinansowania
zgodnie
z przeznaczeniem**

Pochodzące z programów unijnych i budżetu państwa środki finansowe, przeznaczone na realizację inwestycji związanych z budową, przebudową lub modernizacją instalacji biogazowych, wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone wg obowiązujących w tym zakresie zasad.

NIK pozytywnie oceniła realizację przez skontrolowane Spółki poszczególnych inwestycji dot. budowy nowych instalacji OZE wykorzystujących biogaz lub biogaz rolniczy do wytwarzania energii.

Zadania związane z pozyskiwaniem finansowania i realizacją Inwestycji wykonane zostały zgodnie z wytycznymi instytucji udzielających wsparcia finansowego i zawartymi umowami o dofinansowanie. Poszczególne realizacje przebiegały w terminach wynikających z przyjętych harmonogramów, a środki publiczne wydano zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach. Spółki prowadziły wymaganą dokumentację dot. m.in. ilości i rodzaju substratów zużywanych do produkcji biogazu, ilości wytworzonego biogazu rolniczego oraz wyprodukowanej i sprzedanej energii oraz ilości powstałego pofermentu.

Wywiązywały się również z nałożonych na nie obowiązków sprawozdawczych, terminowo przekazując odpowiednim organom sprawozdania z realizacji projektów, wnioski o płatność, rozliczenia oraz kwartalne sprawozdania z działalności biogazowni.

[str. 45–50]

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Minister Klimatu

- 1) Opracowanie kluczowych dokumentów w obszarze polityki energetycznej państwa oraz dostosowanie ustawodawstwa polskiego do wymogów prawa Unii Europejskiej.

Jednym z celów implementacji prawa europejskiego w zakresie dyrektywy RED III było wprowadzenie do krajowego porządku prawnego rozwiązań wspomagających rozwój OZE w Polsce, co w efekcie powinno doprowadzić do osiągnięcia założeń określonych zarówno w krajowej, jak i docelowo unijnej polityce energetycznej.

- 2) Opracowanie strategii rozwoju sektora biogazowego wskazującej na przyjęte założenia w zakresie wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu w perspektywie kolejnych lat oraz podjęcie działań zapewniających jej skuteczne wdrożenie
- 3) Zapewnienie skutecznego nadzoru nad NFOŚiGW w zakresie zarządzania procesami związanymi z realizacją polityki rozwoju sektora biogazowego, w szczególności w zakresie rzetelnego planowania strategicznego oraz zaangażowania finansowego konkretnych inwestycji, w tym uwzględniających specyfikę różnych rodzajów (technologii) instalacji OZE.

**Prezes Urzędu
Regulacji Energetyki**

Zapewnienie terminowego prowadzenia postępowań dotyczących wydawania i odmowy wydania świadectw oraz gwarancji pochodzenia, a także postępowań w sprawach spornych o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej.

Stwierdzone w toku kontroli przypadki opóźnień w zakresie terminowości prowadzenia ww. postępowań, chociaż nie miały wpływu na zasadność przyznanego wsparcia, skutkowały jednak nieuzasadnionym wydłużeniem prowadzonych postępowań administracyjnych.

Zarząd NFOŚiGW

Zapewnienie terminowego rozpatrywania spraw związanych z udzielaniem dofinansowania w ramach programów priorytetowych, a także wdrożenie systemu informatycznego wspierającego realizację ww. programów umożliwiającego opracowywanie zasad wsparcia publicznego z uwzględnieniem wskaźników dotyczących rozwoju poszczególnych technologii/rodzajów OZE.

Doprowadzenie do wdrożenia ww. elementów będzie miało istotny wpływ zarówno na przyspieszenie prowadzonych procesów inwestycyjnych, jak i poprawę efektywności wykorzystania przekazywanych środków finansowych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. POLITYKA PAŃSTWA W ZAKRESIE ROZWOJU WYKORZYSTANIA BIOGAZU, BIOGAZU ROLNICZEGO ORAZ BIOMETANU W CELACH ENERGETYCZNYCH

Niezapewnienie pełnej implementacji przepisów unijnych

Minister Klimatu ze zwłoką przedłożył Radzie Ministrów projekty dwóch ustaw wdrażających do krajowego porządku prawnego przepisy dyrektywy RED II, nie zapewnił również jej pełnej i terminowej implementacji, a także nie opracował regulacji wdrażających niektóre przepisy dyrektywy RED III.

W latach 2021–2024 implementacja przepisów dyrektywy RED II następowała etapowo, w szczególności poprzez przyjęcie nowelizacji dwóch ustaw – o OZE oraz Prawo energetyczne. Minister Klimatu przedstawił projekty tych nowelizacji do uzgodnień międzyresortowych dopiero odpowiednio w lutym 2022 r. oraz w czerwcu 2021 r. pomimo, że art. 36 dyrektywy RED II zobowiązywał państwa członkowskie UE do wprowadzenia ich w życie do dnia 30 czerwca 2021 r.

Ponadto, pomimo że powyższe akty prawne wdrażały niektóre rozwiązania zawarte w ww. dyrektywie, to nie zapewniły jej pełnej implementacji (nie zawierały regulacji dot. np. stosowania Kryteriów Zrównoważonego Rozwoju w odniesieniu do paliw z biomasy wykorzystywanych w innych sektorach niż transport).

Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy RED III, państwa członkowskie UE miały obowiązek wprowadzić w życie, w terminie do 1 lipca 2024 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania art. 1 pkt 6 w odniesieniu do art. 15e dyrektywy RED II (dot. infrastruktury sieci i magazynowania energii z OZE) oraz art. 1 pkt 7 w odniesieniu do art. 16, 16b, 16c, 16d, 16e i 16f tej dyrektywy (dot. przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń w zakresie budowy, rozbudowy i modernizacji instalacji OZE, w tym w zakresie dot. rozstrzygania sporów i szybkiego trybu odwołań administracyjnych i sądowych). Do zakończenia kontroli NIK rozwiązania legislacyjne w tym zakresie nie zostały opracowane, co skutkowało wszczęciem wobec Państwa Polskiego procedury naruszeniowej.

Ostatnim aktem wdrażającym do krajowego porządku prawnego był projekt ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych¹⁶.

Jednym z celów implementacji prawa europejskiego było wprowadzenie do krajowego porządku prawnego rozwiązań wspomagających rozwój OZE w Polsce, co w efekcie powinno doprowadzić do osiągnięcia założeń określonych zarówno w krajowej, jak i docelowo unijnej polityce energetycznej. Pomimo identyfikacji problemu terminowej implementacji ww. przepisów już w 2021 r., Minister Klimatu nie podjął skutecznych działań temu zapobiegających, co doprowadziło do dalszego wydłużenia całego procesu.

¹⁶ Ustawa z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 303).

Nieterminowe przekazanie KE aktualizacji KPEiK

Minister Klimatu ze zwłoką przedłożył KE projekt aktualizacji KPEiK, co skutkowało opóźnionym przekazaniem Komisji również ostatecznej wersji tej aktualizacji.

Projekt aktualizacji KPEiK, zgodnie z wymogiem określonym w art. 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchYLENIA rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013¹⁷, powinien zostać przedłożony KE do dnia 30 czerwca 2023 r., a ostateczna wersja aktualizacji – do dnia 30 czerwca 2024 r. Przedłożenie ww. projektu do zaopiniowania Komisji miało miejsce dopiero w dniu 1 marca 2024 r., tj. 245 dni po terminie określonym w przywołanych powyżej przepisach. Następnie, wersja zaopiniowana ww. projektu poddana została krajowym konsultacjom publicznym, które zakończono 15 listopada 2024 r. W efekcie, do dnia zakończenia kontroli NIK, ostateczna wersja aktualizacji KPEiK nie została przedłożona pod obrady Komitetu ds. Europejskich w celu jego zaakceptowania, w związku z czym nie przekazano jej również do KE. Na skutek powstałych opóźnień w latach 2023–2024 KE dwukrotnie wszczyniała postępowanie naruszeniowe.

Brak w projekcie aktualizacji KPEiK odrębnego rozdziału dot. sektora biogazu

Przygotowywana w MKiŚ aktualizacja KPEiK na lata 2021–2030 (która do zakończenia kontroli NIK nie została przyjęta) nie zawierała odrębnego rozdziału dedykowanego dla biogazu i biometanu, co w sytuacji ujęcia w ten sposób innych źródeł OZE oraz energetyki jądrowej, może mieć wpływ w opinii NIK na ograniczenie znaczenia tego obszaru w kolejnych latach¹⁸.

Niedostosowanie polityki energetycznej państwa do niektórych wymogów prawa krajowego

Minister Klimatu nie podjął skutecznych działań mających na celu dostosowanie polityki energetycznej państwa do wymogów określonych w art. 15 ustawy PE¹⁹.

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 15a ust. 1 ustawy PE, Rada Ministrów w drodze uchwały, co 5 lat, przyjmuje politykę energetyczną państwa, w związku z czym przygotowanie kolejnej polityki energetycznej państwa powinno nastąpić w 2026 r. Wciąż obowiązująca polityka energetyczna państwa – przyjęta w lutym 2021 r. – nie uwzględniała jednak postanowień nowelizacji prawa energetycznego z 2021 r., w części dot. zasad tworzenia polityki energetycznej (dot. art. 15 i 15a ustawy PE), co zgodnie z wymogiem wskazanym w art. 22 ust. 2 Ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych

¹⁷ Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 1–77, z późn. zm., dalej zwane „rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r.”

¹⁸ Powyższą opinię NIK podzielił również Minister Rolnictwa.

¹⁹ Opracowanie polityki energetycznej państwa zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju i zawierającą w szczególności: diagnozę sytuacji w sektorze energii, priorytetowe kierunki działań państwa w sektorze energii, część prognostyczną obejmującą okres nie krótszy niż 10 lat, w tym prognozy zmian bilansu paliwowo-energetycznego.

**Niewielki przyrost
elektrycznej mocy
zainstalowanej**

ustaw²⁰ miało nastąpić do dnia 30 czerwca 2023 r.²¹ Do dnia zakończenia kontroli NIK, PEP 2040 nie została dostosowana do wprowadzonych nowelizacją zmian.

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą KPEiK zawierał dwa załączniki opisujące scenariusze rozwojowe i prognostyczne dotyczące m.in. sektora OZE. Pierwszy z nich uwzględniał sytuację i prognozy przy polityce i środkach istniejących na koniec 2017 r., tj. bez wdrożenia KPEiK – zwany dalej scenariuszem odniesienia (tzw. scenariusz „pesymistyczny”). Drugi, zawierał prognozy i oceny uwzględniające skutki planowanych polityk i środków – tzw. scenariusz polityki energetyczno-klimatycznej (tzw. scenariusz „optymistyczny”). W zależności od scenariusza przyjęto, że moc instalacji produkujących energię elektryczną z biogazu/biogazu rolniczego wyniesie od 556 MW do 741 MW do 2030 r., przy czym w 2025 r. poziom ten powinien wynosić od 439 MW do 517 MW. W KPEiK nie określono prognoz produkcji biometanu. Według danych na dzień 31 grudnia 2024 r., moc elektryczna instalacji biogazowych wynosiła 314,1 MW (w tym instalacji biogazu rolniczego 166,8 MW). Natomiast na koniec roku 2020, czyli przed okresem obowiązywania KPEiK, moc elektryczna instalacji biogazowych wynosiła 255,7 MW (w tym instalacji biogazu rolniczego 118,0 MW²²). Oznacza to, że w okresie objętym kontrolą, przyrost mocy elektrycznej źródeł biogazowych wyniósł zaledwie 58,4 MW, przy czym w obowiązującym KPEiK w scenariuszu „pesymistycznym” prognoza wskazywała, że w latach 2021–2025 nastąpi przyrost mocy o co najmniej 184 MW. Zaś w przypadku scenariusza „optymistycznego” przyrost ten powinien wynieść 261 MW.

**Działania w zakresie
planu REPowerEU**

W ramach unijnego planu REPowerEU Minister Klimatu podjął działania związane z rozwijaniem OZE, w tym wykorzystujących biogaz, biogaz rolniczy i biometan.

Celem planu REPowerEU, stanowiącego element Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO), było wniesienie wkładu w proces ograniczania zależności od paliw kopalnych w Polsce oraz przyczynienie się do transformacji energetycznej przez zapewnienie wsparcia na rzecz OZE, oraz rozwoju sieci przesyłowych w zakresie integrowania tych źródeł energii w krajowym systemie elektroenergetycznym. Ogłoszony przez KE plan REPowerEU zakładał zwiększenie produkcji zrównoważonego biometanu na terenie Unii Europejskiej do 35 mld m³ w 2030 r., jako sposobu na zmniejszenie importu gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej oraz wzrost udziału OZE do 45 % w końcowym zużyciu energii brutto. Założenie to nie nakładało konkretnych wymagań i obowiązków dla państw członkowskich.

W ramach KPO, MKiŚ pełniło rolę instytucji odpowiedzialnej dla części reform i inwestycji ujętych w ramach komponentów „B” *Zielona energia i zmniejszenie energochłonności*, „E” *Zielona, inteligentna mobilność* oraz „G” *REPowerEU*. W zakresie biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu

²⁰ Dz. U. poz. 1093, ze zm., dalej „Nowelizacja PE z 2021 r.”

²¹ Rada Ministrów przyjmuje pierwszą politykę energetyczną państwa, opracowaną zgodnie z art. 15 oraz art. 15a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, do dnia 30 czerwca 2023 r.

²² Na podstawie danych z elektronicznej bazy danych wykorzystania OZE prowadzonej przez MKiŚ na podstawie art. 131 ustawy OZE.

podjęte przez Ministra Klimatu inicjatywy dotyczyły w związku z tym głównie dwóch programów:

- *Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna, w tym inwestycje o zwiększonej skali*²³ (G1.2.3);
- *Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych OZE*²⁴ (G1.2.4).

Jednym z celów ww. inwestycji jest zwiększenie możliwości przyłączania nowych mocy OZE, w tym biogazowni i biogazowni rolniczych.

**Nierzetelne
planowanie
działalności**

Zarówno Minister Klimatu, jak i Minister Rolnictwa, nie uwzględnili w rocznych planach działalności na lata 2021–2024, ani celów okresowych planowanych do osiągnięcia w poszczególnych latach w zakresie biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, ani konkretnych zadań temu służących, przyjmując jako podstawę podejmowanych działań w ww. zakresie wyłącznie ogólne zapisy zawarte w obowiązujących w tym okresie KPEiK oraz PEP 2040.

NIK oceniła powyższe jako działanie nierzetelne, sprzeczne z dyspozycją pkt 2 załącznika *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem* do Komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Planowanie działalności)²⁵, zgodnie z którym cel i zadania jednostek sektora finansów publicznych, należy określać jasno i co najmniej w rocznej perspektywie.

W ocenie Izby, brak ww. planów okresowych utrudniał podejmowanie spójnych, skoordynowanych, planowych i perspektywicznych działań mających na celu stabilny rozwój całego sektora, których wyniki ostatecznie powinny odzwierciedlać KPEiK oraz PEP 2040. Zdaniem NIK właściwe planowanie, nawet przy zmiennych regulacjach prawnych, pozwala na określenie zadań priorytetowych, umożliwia rzetelne opracowanie założeń programów wspierających rozwój rynku, a także pozwala na oszacowanie wysokości koniecznych do poniesienia kosztów.

Należy również podkreślić, że zgodnie z przepisami zawartymi w art. 7a ust. 1, art. 13a ust. 9, 11 i 12 ustawy o działach administracji rządowej, Minister Klimatu był odpowiedzialny m.in. za sprawy dot.: polityki energetycznej państwa oraz udziału w kształtowaniu polityki energetycznej UE; zarządzania i koordynacji programami w zakresie upowszechniania, rozwoju i promocji wykorzystywania technologii niskoemisyjnych i zeroemisyjnych, w tym w szczególności w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz transportu; efektywności energetycznej; a także rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym rozwoju energetyki prosumenckiej i rozproszonej.

²³ Na realizację inwestycji w KPO przewidziano ponad 2,5 mld zł. Nabór wniosków będzie trwał do 30 czerwca 2026 r. lub do wyczerpania alokacji. O wsparcie może ubiegać się Operator Systemu Przesyłowego – Polskie Sieci Elektroenergetyczne S. A.

²⁴ W ramach inwestycji przewidziano środki w wysokości ponad 4,3 mld zł, co ma zapewnić wybudowanie 880 kilometrów nowych lub zmodernizowanych sieci dystrybucyjnych wraz z powiązanymi stacjami.

²⁵ Dz. Urz. Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2012 r. poz. 56.

Z kolei zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy Minister Rolnictwa został wskazany jako podmiot odpowiedzialny za rozwój infrastruktury wsi, w tym jej elektryfikację i gazyfikację. Odpowiadał za procesy związane z programowaniem, koordynacją oraz monitorowaniem realizacji polityki rozwoju na obszarach wiejskich. W ramach tego obszaru realizowany być powinien zakres związany z promowaniem wśród producentów rolnych produkcji energii z OZE, dzięki której obszary wiejskie mogą zaadaptować się do zmian klimatu i wdrożyć rozwiązania służące do zrównoważonego rozwoju. Minister został także wskazany jako jeden z podmiotów wykonujących zadania związane z funkcjonowaniem rynku energii ze źródeł odnawialnych zużywanych w sektorach elektroenergetyki, ciepłownictwa i chłodnictwa oraz transportu (art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o OZE)²⁶.

Biorąc zatem pod uwagę ww. kompetencje, zarówno Minister Klimatu, jak i Minister Rolnictwa powinni zapewnić właściwe planowanie na odpowiednim poziomie szczegółowości pozwalające na określenie precyzyjnych planów rozwoju (tu: sektora biogazu rolniczego), zadań priorytetowych, umożliwiające rzetelne opracowanie założeń programów wspierających rozwój rynku (alokacja środków publicznych na wsparcie), a także pozwalające na oszacowanie wysokości koniecznych do poniesienia kosztów.

Z wyjątkiem planowanego w projekcie aktualizacji KPEiK zwiększenia udziału OZE w finalnym zużyciu energii (z 23 % do 32,6 %), szczegółowych celów w zakresie systematycznego rozwijania sektora biogazu nie przewidziano. Przyjęte w tym projekcie założenia ograniczały się wyłącznie do ogólnych zapisów wskazujących na konieczność podejmowania różnego rodzaju działań na rzecz zwiększenia produkcji biogazu, biogazu rolniczego i biometanu (bez określenia szczegółowych celów w rozbiciu na kolejne lata).

5.2. SKUTECZNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA I ZASTOSOWANIA BIOGAZU, BIOGAZU ROLNICZEGO I BIOMETANU DLA CELÓW ENERGETYCZNYCH

Działania Ministra Klimatu dot. rozwoju sektora biogazu

Poddane kontroli organy administracji publicznej podejmowały działania mające na celu zwiększenie wykorzystania i zastosowania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu w energetyce, jednak nie doprowadziły one do istotnego zwiększenia roli tych paliw w sektorze energetycznym.

Minister Klimatu realizował zadania w zakresie wdrażania i monitorowania instrumentów służących wsparciu wytwarzania energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu. W latach 2021–2024 dotyczyły one w szczególności:

- opiniowania programów wsparcia finansowego dla przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem biogazu, biogazu rolniczego i biometanu;

²⁶ W ramach tych zadań, Minister wykonuje również działania związane z promowaniem wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne (art. 128 ust. 3 pkt 1 ustawy o OZE).

- przygotowania przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE. Dokument został przyjęty na początku 2021 r. i obejmował lata 2015–2020. Opracowany został z opóźnieniem, co uniemożliwiło przedstawienie go przez Radę Ministrów Sejmowi RP w terminie wskazanym w art. 217 ust. 2 ustawy o OZE, tj. do dnia 31 grudnia 2017 r.;
- zlecenia opracowania raportu ewaluacyjnego pn. *Ewaluacja funkcjonowania Programu pomocowego w postaci aukcyjnego systemu wsparcia dla wytwórców energii z odnawialnych źródeł w okresie: 1 lipca 2016 r. – 31 grudnia 2020 r., zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 13 grudnia 2017 r. SA.43697 (2015/N) – Polska – aukcyjny system wsparcia dla odnawialnych źródeł energii i odbiorców energochłonnych*;
- opracowania sprawozdania dotyczącego postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych za lata 2019–2020. Powyższe sprawozdanie przekazane zostało KE w dniu 18 maja 2022 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do ówczesnie obowiązującego przepisu art. 127 ust. 5 ustawy o OZE (do dnia 31 grudnia 2021 r.) wynoszącym 138 dni;
- prowadzenia elektronicznej bazy danych dot. wykorzystania energii z OZE;
- dokonywania pomiarów skuteczności dostępnych instrumentów wsparcia m.in. poprzez dokonywanie bieżących analiz i ocen obowiązujących przepisów prawa dot. sektora biogazu i biometanu;
- podejmowania współpracy m.in. z Ministrem Rolnictwa – np. nad ustawą o ułatwieniach (przewidywała szereg ułatwień w procesie inwestycyjnym dla tych instalacji) oraz Ministrem Rozwoju i Technologii – np. nad reformą systemu planowania przestrzennego wprowadzoną ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw²⁷ (której celem było uproszczenie m.in. procedur dotyczących lokalizacji nowych inwestycji OZE).

Ponadto, zgodnie z wymogiem określonym w art. 128 ust. 2 pkt 4 ustawy o OZE, w okresie objętym kontrolą, Minister Klimatu realizował obowiązek polegający na monitorowaniu mechanizmu gwarancji pochodzenia. Analizował w tym zakresie sprawozdania z działalności Prezesa URE oraz sprawozdania Towarowej Giełdy Energii (TGE), która zgodnie z art. 124 ust. 1 pkt 1 ustawy o OZE, prowadziła rejestr gwarancji pochodzenia. Dane statystyczne dot. gwarancji pochodzenia dla energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii, z podziałem na rodzaje instalacji odnawialnego źródła energii, na które zostały one wydane, udostępniane były w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez MKiŚ. Ponadto, ww. dane zawarte były również zawarte w *Zintegrowanym krajowym sprawozdaniu z postępów w dziedzinie energii i klimatu*.

W ramach prowadzonego monitorowania skuteczności systemów wsparcia, Minister Klimatu współpracował również z podmiotami

²⁷ Dz. U. poz. 1688.

zewnętrznymi, w tym Prezesem URE, pozyskując od nich szereg informacji, które następnie gromadził w prowadzonej w MKiŚ roboczej bazie danych dotyczących rozwoju OZE w Polsce. Powyższe dane dotyczyły m.in. mocy zainstalowanej w instalacjach OZE, udziału energii elektrycznej z OZE w końcowym użyciu energii brutto, systemów wsparcia (aukcje OZE, systemy taryf FIT/FIP) oraz cen energii elektrycznej.

Jednym z elementów systemu zarządzania ryzykiem była identyfikacja potencjalnych ryzyk występujących w poszczególnych obszarach działalności. W sporządzonych w MKiŚ w latach 2021–2024 raportach nie zidentyfikowano zagrożeń w obszarze związanym z monitorowaniem funkcjonowania instrumentów wspierających rozwój biogazu, biogazu rolniczego i biometanu.

**Nieskuteczny nadzór
nad terminowością
rozpatrywania
wniosków**

Sprawowany przez Ministra Klimatu nadzór nad funkcjonowaniem NFOŚiGW nie zapewnił terminowego rozpatrywania zarówno wniosków o dofinansowanie, jak i wniosków o płatność, które zostały złożone w ramach poszczególnych programów priorytetowych.

W ramach prowadzonych działań nadzorczych, w latach 2021–2024 Minister Klimatu: uzgadniał listy programów priorytetowych NFOŚiGW, opiniował poszczególne programy wsparcia finansowego dla przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem biogazu, biogazu rolniczego i biometanu oraz podejmował działania mające na celu wyeliminowanie zidentyfikowanych nieprawidłowości w obszarze realizacji programów priorytetowych.

Przeprowadzona przez pracowników MKiŚ w latach 2020–2021 kontrola w Funduszu, wykazała liczne przekroczenia terminów obsługi wniosków o dofinansowanie. Ponadto, w sporządzanych na podstawie art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸ oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Minister Klimatu w latach 2022–2023 formułował zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania NFOŚiGW m.in. ze względu na opóźnienia w rzeczowo-finansowym rozliczaniu umów i w procesie oceny wniosków o dofinansowanie, co również zostało ujęte w *Ocenach działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* w latach 2021–2023.

Przeprowadzona równolegle w NFOŚiGW w ramach niniejszego tematu kontrola NIK wykazała szereg opóźnień w procedowaniu realizowanych programów: spośród 34 poddanych szczegółowej analizie wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach poszczególnych programów priorytetowych, 30 (88,2 % badanej próby) zostało rozpatrzonych z opóźnieniem wynoszącym od czterech do nawet 331 dni.

Co więcej, pomimo sformułowania w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2022–2023 zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania NFOŚiGW m.in. w zakresie opóźnień w procesie rozliczeń rzeczowo-finansowych, jak i oceny wniosków o dofinansowanie, Minister Klimatu nie dysponował aktualnymi danymi o terminach procedowania wniosków składanych w ramach poszczególnych programów priorytetowych wspierających wytwarzanie energii z biogazu i biogazu rolniczego.

²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

Należy podkreślić, że Minister Klimatu dysponował informacjami wskazującymi na opóźnienia w realizacji poszczególnych programów, w związku z czym, jako organ nadzoru – co wynikało z art. 13a ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej – zobowiązany był do podejmowania skutecznych działań mających na celu zapewnienie prawidłowego działania nadzorowanej jednostki.

**Brak danych
dot. wysokości
poniesionych
nakładów**

Minister Klimatu nie dysponował danymi o wysokości nakładów poniesionych w ramach poszczególnych programów w podziale na rodzaje/technologie OZE. Gromadzone w MKiŚ dane w zakresie monitorowania postępów w realizacji poszczególnych programów priorytetowych, ograniczały się do informacji dotyczących opiniowanych/wprowadzanych zmian w każdym z tych programów oraz postępu rzeczowego (wskaźniki osiągnięcia celu) i finansowego.

W ocenie NIK, brak aktualnych danych o wielkości wydatków poniesionych w ramach poszczególnych programów priorytetowych na inwestycje związane z budową, rozbudową i/lub modernizacją instalacji OZE (w tym biogazowni, biogazowni rolniczych i biometanowni), uniemożliwiało m.in. rzetelne planowanie strategiczne w zakresie zaangażowania środków finansowych w perspektywie długoterminowej, uwzględniającej specyfikę różnych rodzajów (technologii) instalacji OZE. Gromadzone w MKiŚ dane umożliwiały wprawdzie prowadzenie skutecznego monitoringu realizacji przyjętych w ww. programach założeń ekologiczno-klimatycznych, jednak ich ograniczony zakres nie zapewniał właściwego zarządzania działaniami wspierającymi rozwój stabilnego systemu energetycznego, w tym niezależnego od warunków pogodowych.

**Niewykorzystanie
efektów podjętej
współpracy**

Jednym z działań podjętych w MKiŚ w celu opracowania aktualizacji polityki energetycznej państwa oraz zidentyfikowania barier w rozwoju OZE w sektorze biogazu i biometanu, było zawarcie w listopadzie 2021 r. porozumienia na rzecz rozwoju sektora biogazu i biometanu w Polsce (Porozumienie sektorowe). Sygnatariuszami tego porozumienia byli przedstawiciele podmiotów branży biogazowej²⁹ oraz administracji rządowej³⁰.

Działania podjęte w ramach ww. porozumienia doprowadziły do powstania pewnego rodzaju platformy dialogu, w ramach której interesariusze mieli możliwość nawiązania współpracy, wymiany poglądów na temat funkcjonowania i kierunków rozwoju sektora oraz wnoszenia na bieżąco uwag do prowadzonych w ministerstwie prac legislacyjnych. W wielu obszarach³¹ wyznaczone w treści tego

²⁹ M.in. podmioty uczestniczące w łańcuchu dostaw dla sektora biogazowego i biometanowego, organizacje działające na rzecz rozwoju tego sektora, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, a także podmioty systemu oświaty, w tym szkolnictwa wyższego. Porozumienie zrzeszało łącznie ponad 150 podmiotów.

³⁰ W tym przedstawiciele MKiŚ, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, MRiRW, Ministra Aktywów Państwowych, Ministra Rozwoju i Technologii oraz Ministrów właściwych ds. Edukacji i Nauki.

³¹ Rozwoju lokalnych sieci dystrybucyjnych dla biogazu i biometanu; sposobu zagospodarowania biogazu i biometanu; łańcucha dostaw; zagospodarowania biomasy pochodzącej z rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego; otoczenia regulacyjnego; mechanizmu wspierającego i promocyjnego, w tym rozwój kadr i systemu kształcenia oraz handlu uprawnieniami do emisji unikniętych.

porozumienia cele³² nie zostały jednak osiągnięte, co było spowodowane w szczególności: nieokreśleniem terminów, planów i wytycznych co do efektów prac poszczególnych grup roboczych oraz Rady Koordynacyjnej; niesporządzaniem protokołów ze spotkań grup roboczych oraz sprawozdań z realizacji ich prac; rezygnacji z organizowania corocznych posiedzeń Konferencji Stron³³; ograniczeniem udziału uczestników porozumienia w procesie legislacyjnym wyłącznie do opiniowania przygotowanych przez MKiŚ projektów ustaw w ramach zwykłego procesu konsultacji publicznych; niepodejmowaniem w ramach prac Rady Koordynacyjnej tematów dot. aktualizacji PEP 2040 oraz KPEiK; niepowołaniem grupy roboczej dedykowanej zmianom regulacyjnym; a także niewykorzystaniem niektórych efektów prac grup roboczych³⁴.

Powyższe skutkowało m.in. tym, że wypracowane w ramach tego Porozumienia efekty³⁵ nie przyczyniły się istotnie do rozwoju sektora biogazu i biometanu w Polsce.

**Działania Ministra
Rolnictwa dot. rozwoju
sektora biogazu
rolniczego**

W ramach zadań dotyczących rozwoju OZE, w MRiRW realizowane były w szczególności obowiązki związane z: promowaniem wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne z uwzględnieniem potrzeb produkcji żywności, a także monitorowaniem zmian powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne; sprawowaniem nadzoru nad działalnością KOWR; proponowaniem rozwiązań prawnych związanych z wykorzystywaniem OZE (w tym podejmowanie działań przyczyniających się do rozwoju produkcji energii na obszarach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju technologii nisko- i zeroemisyjnych w kontekście emisji gazów cieplarnianych); przygotowaniem rozwiązań prawnych w zakresie transformacji energetycznej obszarów wiejskich; współpracą z pozostałymi organami administracji rządowej w zakresie realizacji ww. zadań.

W ramach zadań dotyczących OZE wykorzystujących biogaz rolniczy i biometan, w latach 2021–2024 Minister Rolnictwa podjął m.in. następujące działania:

- W zakresie inicjatywy ustawodawczej, zainicjował zmiany ułatwiające budowę i funkcjonowanie biogazowni rolniczych oraz rozwój wykorzystywania biometanu (dot. min. ustawy o ułatwieniach, ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach

³² W tym: opracowanie reguł procesu inwestycyjnego, umożliwiających rozwój lokalnych sieci dystrybucyjnych oraz zasad ich funkcjonowania; określenie parametrów biogazu włączanego do lokalnej sieci dystrybucyjnej; opracowanie rozwiązań mających określić relacje między operatorem systemu dystrybucyjnego a wytwórcami biometanu; promowanie budowy sektora biogazowego jako krajowej alternatywy stabilnej bazy systemu energetycznego; określenie możliwości rozszerzenia katalogu substratów wykorzystywanych w biogazowniach rolniczych; uproszczenie procedur administracyjnych; stworzenie projektu paneuropejskiego systemu handlu emisjami unikniętymi wypracowanymi w sektorze biogazowym.

³³ W ramach których Rada Koordynacyjna przedstawiała coroczne sprawozdanie z realizacji postanowień porozumienia.

³⁴ Np. w zakresie handlu emisjami unikniętymi.

³⁵ Dotyczy niektórych efektów pracy poszczególnych grup roboczych np. w zakresie opracowania projektu ustawy o handlu emisjami unikniętymi, który nie był przez Ministra Klimatu procedowany.

- energii oraz niektórych innych ustaw^{36,37}, ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁸, projektu ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych³⁹, rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie ceny referencyjnej biometanu⁴⁰ oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2023 r. w sprawie szczegółowej listy substratów możliwych do wykorzystania w biogazowni rolniczej⁴¹).
- Opracował, zaopiniował i/lub uzgodnił nw. programy wsparcia dla przedsięwzięć związanych z wytwarzaniem energii z biogazu rolniczego i biometanu: *Agroenergia Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne; Energia dla Wsi; Interwencja I.10.2 Inwestycje w gospodarstwach rolnych w zakresie OZE i poprawy efektywności energetycznej*.
 - Sprawował bieżący nadzór nad KOWR, w ramach którego opiniowano i zatwierdzano działania informacyjno-promocyjne realizowane przez ten Ośrodek, m.in. w zakresie produkcji oraz wykorzystywania biogazu rolniczego i biometanu.
 - Podejmował współpracę z innymi podmiotami w zakresie obejmującym również zagadnienia związane z rozwojem wykorzystania biogazu rolniczego i biometanu, w tym: uczestniczył w pracach Rady Konsultacyjnej Funduszu Modernizacyjnego (jako organ doradczy ministra właściwego do spraw klimatu w zakresie funkcjonowania Krajowego Systemu Wdrażania Funduszu Modernizacyjnego), opiniował przygotowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa projekty regulaminów naboru wniosków w ramach programu *Inwestycje w gospodarstwach rolnych w zakresie OZE*; uczestniczył w pracach Rady Koordynacyjnej ds. Rozwoju Sektora Biogazu i Biometanu w ramach Porozumienia sektorowego).
 - Organizował szkolenia na temat budowy i funkcjonowania biogazowni rolniczych (w związku z wprowadzonymi zmianami regulacji prawnych np. w ustawie o ułatwieniach).
 - Informował (m.in. na stronie internetowej MRiRW oraz za pośrednictwem uruchomionej infolinii) o dostępnych programach wsparcia oraz zasadach korzystania z nich.
 - Prowadził bieżące analizy potrzeb i oczekiwań uczestników sektora związanego z wykorzystywaniem biogazu rolniczego; efektem przeprowadzonych analiz były dwa dokumenty:
 - *Bariera rozwoju sektora biogazu wraz z propozycjami rozwiązań* (z grudnia 2022 r.), który zawierał m.in. wykaz zidentyfikowanych barier, w tym m.in. brak strategii rozwoju branży biogazowej zawierającej cele średnio- i długoterminowe oraz priorytety rozwoju branży, propozycje zmian mających na celu wsparcie rozwoju sektora biogazowego, zasady finansowania instalacji biogazowych, planowanie przestrzenne i lokalizacji instalacji, przygotowanie inwestycji i przyłączanie do sieci, a także uruchomienie i eksploatację oraz regulacje dot. pofermentu;

³⁶ Dz. U. poz. 1762, dalej: ustawa o zmianie ustawy OZE.

³⁷ Zmiany weszły w życie m.in. w dniu 1 października 2023 r.

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

³⁹ Przyjętym przez Radę Ministrów dnia 7 stycznia 2025 r.

⁴⁰ Dz. U. poz. 2477, obowiązujące od 22 listopada 2023 r.

⁴¹ Dz. U. poz. 2230.

- *Regulacje prawne oraz otoczenie rynkowe dotyczące rozwoju instalacji do produkcji biometanu w Polsce (z grudnia 2022 r.), zawierający analizy prawne m.in. w zakresie: umiejscowienia biometanu w prawie europejskim (Europejski Zielony Ład, Fundusz Odbudowy dla Europy oraz KPO) oraz jego perspektywach rozwoju, a także systemu wsparcia i otoczenia rynkowego tego paliwa w Polsce (możliwości wprowadzania biogazu do sieci gazowych oraz dostępne instrumenty wspierające ten proces).*

Przywołane w ww. dokumentach rekomendacje wykorzystano na etapie prac nad uchwalonymi w efekcie, projektami dwóch ustaw: o ułatwieniach oraz o zmianie ustawy o OZE.

Ponadto, w związku z wdrożeniem stanowiącego komponent KPO unijnego Planu REPowerEU, Minister Rolnictwa zaproponował:

- Realizację inwestycji polegającej na budowie lub modernizacji sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich. Celem tego zadania było odblokowanie możliwości przyłączania do sieci nowych instalacji OZE, w tym produkujących energię dla lokalnych społeczności⁴². Za wdrożenie inwestycji miał odpowiadać Minister Aktywów Państwowych, a okres jej realizacji przewidziano do II kwartału 2026 r. Na realizację tej inwestycji przewidywano przeznaczenie całej kwoty zgłaszanej do KPO, tj. 2,76 mld euro dotacji (ostatecznie przeznaczono na ten cel 972 mln euro).
- Wprowadzenie zmian do ustawy o OZE mających na celu m.in. rozwój funkcjonowania spółdzielni energetycznych, ułatwienie tworzenia zbilansowanych obszarów energetycznych umożliwiających wykorzystania OZE na potrzeby lokalnych odbiorców energii.

Właściwy nadzór nad KOWR

Podjęte w okresie objętym kontrolą działania Ministra Rolnictwa w ramach sprawowanego nadzoru nad KOWR w ww. zakresie obejmowały w szczególności: analizowanie rocznych raportów z działalności podmiotów wytwarzających biogaz rolniczy lub energię elektryczną z biogazu rolniczego; uzgadnianie rocznych planów działań informacyjno-promocyjnych oraz przyjmowanie sprawozdań z ich realizacji; opiniowanie i zatwierdzanie w ciągu roku – na podstawie uzgodnionych planów rocznych – konkretnych działań, przedsięwzięć, kampanii informacyjno-promocyjnych, wraz z akceptacją planowanych kosztów; a także rozpatrywanie odwołań, zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o OZE, od decyzji Dyrektora Generalnego KOWR, dot. m.in. zakazu wykonywania działalności w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego w instalacjach OZE innych niż mikroinstalacja biogazu rolniczego oraz wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego w instalacjach innych niż mikroinstalacja.

W ramach sprawowanego nadzoru Minister Rolnictwa na bieżąco konsultował i opiniował zastosowanie poszczególnych przepisów prawnych, np. w ustawie o OZE dot. grup surowców, które mogą być wykorzystywane do produkcji biogazu rolniczego, a także interpretacji definicji mocy zainstalowanej elektrycznej instalacji OZE.

⁴² Tylko w 2021 r. przedsiębiorstwa energetyczne zgłosiły 3751 przypadków odmowy wydania warunków o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej na łączną moc 14 451,04 MW.

**Wybrane działania
Prezesa URE
dot. rozwoju sektora
biogazowego**

Prezes URE wywiązywał się z powierzonych mu obowiązków w zakresie monitoringu rynku energii z OZE; terminowego przekazywania określonych danych odpowiednim organom; a także współpracy z innymi podmiotami oraz instytucjami w zakresie rozwoju OZE wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy.

W kontrolowanym okresie Prezes URE monitorował rynek energii pochodzącej z OZE, w tym w zakresie wytwarzania energii z biogazu i biogazu rolniczego, co obejmowało w szczególności: wytwórców energii elektrycznej; operatorów systemów przesyłowych (OSP) oraz operatorów systemów dystrybucyjnych (OSD) – poprzez zbieranie danych w postaci ankiet rocznych dotyczących zmian na rynku biogazu, w tym rzeczywistej dystrybucji biogazu. Realizowane w ww. zakresie działania dotyczyły w szczególności:

- realizacji przez wytwórców energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego obowiązków uzyskania i przedstawiania do umorzenia ŚP biogazu rolniczego lub uiszczenia opłaty zastępczej⁴³;
- realizacji przez OSP i OSD obowiązków przesyłania lub dystrybucji biometanu spełniającego parametry jakościowe dla paliw gazowych wprowadzanych do sieci, wytwarzanego w instalacji OZE przyłączonej do sieci danego operatora⁴⁴;
- realizacji przez OSP działań dotyczących rozwoju sektora paliw biogazowych, wodoru i technologii konwersji energii elektrycznej do postaci gazowej (z ang. *Power to Gas*).

W latach 2021–2024 (I półrocze) do URE wpłynęło łącznie 51 wniosków wytwórców energii z biogazu o dokonanie wpisu do *Rejestru wytwórców energii w małych instalacjach* (Rejestr MIOZE) instalacji o łącznej mocy 25,585 MW. Wszystkie te wnioski zostały uwzględnione, w związku z czym instalacje zostały wpisane do ww. rejestru średnio po 16 dniach od daty złożenia wniosku. Wszystkich wpisów dokonano zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o OZE, tj. w terminie 21 dni od dnia wpływu danego wniosku wraz z załącznikami lub w terminie do 21 dni w od dnia wpływu uzupełnionego wniosku o wpis w przypadku konieczności jego uzupełnienia. Ponadto, w przypadku sześciu wniosków obejmujących instalacje o łącznej mocy 4,036 MW, wpis do Rejestru MIOZE nastąpił „z urzędu”, tj. w trybie przewidzianym w art. 6 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii⁴⁵. W ww. okresie Prezes URE nie wydał decyzji o odmowie wpisu do Rejestru MIOZE, nie wystąpił również przypadek pozostawienia wniosku o dokonanie wpisu do tego rejestru bez rozpoznania.

W ww. okresie rozpatrzono w URE 15 wniosków w sprawie zmiany lub udzielenia koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w instalacjach wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy o łącznej mocy 34,119 MW, z czego dziewięć wniosków (dot. instalacji o łącznej mocy 23,422 MW)

⁴³ tj. obowiązków wskazanych w art. 52 ust. 1 ustawy o OZE.

⁴⁴ tj. obowiązku wynikającego z art. 118 ustawy o OZE. W opracowanych przez URE ankietach operatorzy wskazali, że w poszczególnych latach nie dokonali przyłączenia do sieci dystrybucyjnej instalacji biogazu rolniczego w związku z czym usługa dystrybucji takiego gazu nie była w tych latach świadczona.

⁴⁵ Dz. U. poz. 1873.

dotyczyło zmiany koncesji, trzy (dot. łącznej mocy 6,824 MW) – przedłużenia koncesji, dwa (o łącznej mocy 2,673 MW) – udzielenia koncesji, i jeden (dot. mocy 1,2 MW) rozszerzenia koncesji. Spośród ww. 15 spraw – 14 zakończyło się wydaniem przez Prezesa URE decyzji pozytywnych, a jedna (wniosek z 20 maja 2024 r.) do zakończenia badań kontrolnych w tym zakresie (21 listopada 2024 r.) nie została zakończona.

Prezes URE podejmował również współpracę z innymi organami państwa oraz instytucjami i podmiotami w zakresie rozwoju OZE wykorzystujących biogaz, biogaz rolniczy oraz biometan. Zrealizowane działania koncentrowały się na czterech obszarach:

1. Przyłączania do sieci – w związku z problemem wzrostu liczby odmów dokonania takiego przyłączenia, aktywność Prezesa obejmowała w szczególności: uczestnictwo w opracowaniu, a następnie podpisanie w dniu 7 listopada 2022 r. *Karty Efektywnej Transformacji Sieci Dystrybucyjnych Polskiej Energetyki* (KET); wydanie wytycznych oraz interpretacji obowiązujących przepisów (tzw. *soft law*) w zakresie przyłączania do sieci; zwrócenie się do wybranych operatorów o informacje dotyczące stosowanych praktyk w zakresie zgłaszanych problemów z przyłączeniami do sieci; zorganizowanie w 2024 r. spotkania interesariuszy procesu przyłączeniowego.
2. Ciepła spalania biogazu – współpraca z Ministrem Klimatu w zakresie regulacji procesów wprowadzania biogazu/biometanu do sieci gazowej.
3. Działań w zakresie zmian instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowych i dystrybucyjnych – dokonanie zmiany Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej (IRiESP) oraz pięciu zmian Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej (IRIESD), polegających głównie na: wprowadzeniu w IRiESP zapisów dotyczących biometanu, a do IRIESD – definicji biogazu, a także zmian dostosowujących zapisy do obowiązujących przepisów prawa (w szczególności w zakresie związanym z przyjmowaniem biometanu do sieci gazowej i dostosowania definicji biometanu do zapisów ustawy o OZE).
4. Prac legislacyjnych – opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących wykorzystania biogazu i biometanu (projektów ustaw, rozporządzeń, strategii, planów i programów)⁴⁶ oraz współpracy z Ministrem Klimatu, celem wypracowania optymalnych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Nakładanie kar pieniężnych

Prowadzony monitoring wytwórców energii elektrycznej stanowił m.in. podstawę do wszczęcia postępowań w zakresie wymierzenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 168 pkt 1 i 10 ustawy o OZE. W latach 2021–2024 odnotowano 11 przypadków nieterminowego przekazania sprawozdań, o których mowa w art. 6a ust. 1 ustawy o OZE, przy czym

⁴⁶ M.in. projektów: zmian ustawy Prawo energetyczne, ustawy o OZE, rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie wymagań dotyczących pomiarów, rejestracji i sposobu obliczania ilości biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, wytworzonych w instalacjach odnawialnego źródła energii z odnawialnych źródeł energii i transportowanych środkami transportu innymi niż sieci gazowe i w sprawie ceny referencyjnej biometanu (Dz. U. poz. 974), Polskiej Strategii Wodorowej do roku 2030 z perspektywą do 2040 r.

żadne nie dotyczyło przedsiębiorstw wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej biogaz lub biogaz rolniczy.

W latach 2021–2024 (I półrocze) na podstawie art. 168 ustawy o OZE, Prezes URE wszczął oraz prowadził ogółem 4913 postępowań, w wyniku których nałożono łącznie 1 258 kar pieniężnych na kwotę 359 570,3 tys. zł. Spośród powyższych kar m.in.:

- najwięcej – 842 na łączną kwotę 976,0 tys. zł – nałożono na podstawie art. 168 pkt 11 ustawy o OZE (tj. z powodu nieprzedłożenia w terminie Prezesowi URE sprawozdań przez wytwórców energii w małej instalacji lub sprawozdań wytwórców biogazu lub biometanu, tj. niewypełnienia obowiązku określonego w art. 9 ust. 1 pkt 7 lub ust. 1a pkt 6 ustawy o OZE, lub podawania w tych sprawozdaniach nieprawdziwych informacji);
- największe kwotowo – 245 na łączną kwotę 356 803,4 tys. zł – nałożono na podstawie art. 168 pkt 1 ustawy o OZE (tj. z powodu nieprzestrzegania obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE ŚP w terminie określonym w art. 67 ust. 2 ustawy o OZE oraz na zasadach określonych w art. 47 ustawy o OZE albo nieuiszczania opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 68 ust. 2 ustawy o OZE).

Spośród postępowań skutkujących nałożeniem kar pieniężnych, badaniami kontrolnymi objęto 30, które dotyczyły wytwórców energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego, wszczętych na podstawie art. 168 pkt 11 ustawy o OZE, na łączną kwotę 39,0 tys. zł. Analiza tej próby wykazała, że:

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

Sprawozdawczość

Sprawozdania zawierające dane dot. liczby postępowań prowadzonych, umorzonych lub zakończonych odstępniem od wymierzenia kary, a także wysokości wymierzonych kar pieniężnych oraz liczby wniesionych odwołań, Prezes URE przedłożył Ministrowi Klimatu zgodnie z terminem określonym w art. 171 ustawy o OZE (tj. do dnia 31 marca każdego roku za rok poprzedni).

Zbiornicze raporty za lata 2021–2023 sporządzone na podstawie uzyskanych od operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego (OSDE) danych, Prezes URE przekazał Ministrowi Klimatu zgodnie z terminem wskazanym w art. 6a ust. 2 ustawy o OZE (tj. 75 dni po zakończeniu roku kalendarzowego). Raporty te opublikowano również w Biuletynie Informacji Publicznej URE.

Podobnie w przypadku kwartalnych informacji dotyczących wykorzystania energii z OZE (opracowanych wg stanów na koniec poszczególnych kwartałów lat 2021–2024 I półrocze, zawierających dane wymagane

**Nieterminowe
prowadzenie
postępowań spornych**

w związku z art. 131 ust. 3 ustawy o OZE), Prezes URE przekazywał zgodnie z obowiązkami określonymi w ust. 2 i 4 ww. przepisu.

W ramach realizowanych obowiązków związanych z rozstrzyganiem sporów, Prezes URE nie zakończył w wyznaczonym terminie czterech postępowań (z ośmiu prowadzonych w latach 2021–2024 I półrocze) w sprawach dot. odmowy wydania warunków przyłączenia do sieci lub zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektrowni lub elektrociepłowni biogazowych.

W latach 2021–2024 (I połowa) w URE wszczęto łącznie 1090 postępowań spornych o przyłączenie do sieci instalacji OZE. Z powyższych postępowań osiem (0,73 %) dotyczyło odmów wydania warunków przyłączenia do sieci lub zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektrowni lub elektrociepłowni biogazowych o łącznej mocy 5,953 MW. Z powyższych ośmiu postępowań spornych, URE zakończyło trzy postępowania, w tym: w jednym przypadku wydając decyzję pozytywną dla operatora; w jednym umarzając je (w związku z podpisaniem umowy wnioskodawcy z operatorem); a w jednym – zwracając wniosek bez rozpatrzenia, w związku z nieuiszczeniem przez wnioskodawcę – pomimo wezwania przez URE – wymaganej opłaty skarbowej.

W pięciu postępowaniach, które nie zostały zakończone, w zawiadomieniach o ich wszczęciu, bądź wnioskach o ich uzupełnienie lub złożenie wyjaśnień i dowodów przez właściwych operatorów, URE zawiadomiło strony o niezakończeniu tych spraw w terminie (przewidzianym w art. 35 § 3 K.p.a.) z uwagi na szczególnie skomplikowany ich charakter, konieczność uzyskania dodatkowych informacji oraz dużą liczbę wniosków o rozstrzygnięcie sporów dotyczących odmowy przyłączenia do sieci. Jednocześnie z powyższą informacją wskazywano nowe terminy zakończenia tych postępowań, które zostały ostatecznie dotrzymane tylko w jednym przypadku. W pozostałych czterech (w tym w jednym zakończonym i trzech niezakończonych) terminy te przekroczone, a powstałe do dnia 6 grudnia 2024 r. (tj. do dnia zakończenia badań) opóźnienia wyniosły w związku z tym od 7 do 281 dni.

5.3. RZETELNOŚĆ DZIAŁAŃ PODEJMOWANYCH W RAMACH DOSTĘPNYCH SYSTEMÓW WSPARCIA WYTWARZANIA ENERGII Z BIOGAZU I BIOGAZU ROLNICZEGO

**Realizacja działań
wspierających
wytwarzanie energii**

Wytwórcy energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego, ubiegając się o określone wsparcie dla swojej działalności spełniali wymagane warunki, co umożliwiało im wykorzystanie jednego z narzędzi wspierających, zgodnie z art. 69a ustawy o OZE, tj.: świadectw pochodzenia, FIT/FIP (systemy o których mowa w art. 70a–70f ww. ustawy), aukcji, rozliczeń o których mowa w art. 4 ust. 1 albo ust. 1a pkt 2 (dot. prosumentów), rozliczenia o którym mowa w art. 38c ust. 3 (dot. spółdzielni energetycznych).

Począwszy od dnia 31 grudnia 2025 r. wprowadzony zostanie nowy system wsparcia, tj. aukcja na wsparcie operacyjne, o której mowa w art. 83b ust. 1 ustawy o OZE⁴⁷.

⁴⁷ Zmiana opublikowana w Dz. U. z 2023 r. poz. 1762.

W latach 2021–2024 (do 31 marca 2024 r.) wytwórcy energii elektrycznej z biogazu, w tym biogazu rolniczego, skorzystali z czterech z nich, tj. ŚP, FIT/FIP, aukcji oraz rozliczeń (tj. rozliczeń dedykowanych prosumentom).

W tym okresie Prezes URE realizował zadania związane m.in. z obsługą ww. systemów wsparcia, w związku z czym: opracowano i stosowano instrukcje, wytyczne oraz procedury wewnętrzne dotyczące postępowania w sprawach związanych z udzielaniem wsparcia, tj. wnioski o wydanie ŚP, formularze kontaktu, wzory pism, oświadczeń i deklaracji o zamiarze sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej po stałej cenie zakupu, harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji instalacji, a także regulamin aukcji, instrukcję określającą sposób użytkowania Internetowej Platformy Aukcyjnej oraz szablony harmonogramu rzeczowo-finansowego stanowiącego załącznik do wniosku o wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji, oświadczenia wytwórcy w sprawie aktualizacji zwycięskiej oferty, wniosku o wyrażenie zgody na przejście zobowiązania sprzedawcy zobowiązanego, obowiązków wynikających z wygranej aukcji, wniosku o przedłużenie terminu spełnienia zobowiązania.

Wsparcie w ramach systemu ŚP

Spośród 629 wytwórców ubiegających się w latach 2021–2024 (I półrocze) o wsparcie w postaci ŚP dla łącznej ilości 2 298 753,925 MWh energii elektrycznej, 601 (95,5 %) otrzymało wsparcie, które objęło łącznie 2 135 082,573 MWh (92,9 %) energii. W przypadku 28 wytwórców, którzy nie otrzymali ŚP, 20 spraw pozostawało w toku⁴⁸ a ośmiu odmówiono wydania świadectw z następujących przyczyn: wytworzenia energii elektrycznej w objętej wnioskiem instalacji po raz pierwszy po dniu wejścia w życie rozdziału 4 ustawy o OZE (tj. po 1 lipca 2016 r.); przekroczenia 45-dniowego terminu na złożenie przez wytwórcę wniosku do operatora systemu elektroenergetycznego (art. 45 ust. 4 ustawy o OZE); oraz przekroczenia 15-letniego okresu wsparcia.

W ww. okresie do URE wpłynęło 4138 wniosków o wydanie ŚP dla energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i biogazu rolniczego. W 4102 sprawach wydane zostały te świadectwa, a 36 postępowań⁴⁹ zakończyło się wydaniem postanowienia odmownego.

Ponadto, w analizowanym okresie do URE wpłynęło również 1999 wniosków o umorzenie ŚP, w których zgłoszono do umorzenia przynajmniej jedno świadectwo dot. energii elektrycznej wytworzonej z biogazu lub biogazu rolniczego⁵⁰.

Ilość energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i biogazu rolniczego wynikająca z umorzonych w ww. okresie ŚP wyniosła ogółem 2 928 654,060 MWh (w tym 920 971,779 MWh w 2021 r., 946 001,740 MWh w 2022 r., 711 612,945 MWh w 2023 r. i 350 067,596 MWh w I-szym półroczu roku 2024). Nie wystąpiły przypadki negatywnego rozpatrzenia wniosków o umorzenie ŚP wydanych dla energii elektrycznej wytworzonej z biogazu lub biogazu rolniczego.

⁴⁸ Według stanu na 24 września 2024 r.

⁴⁹ Dotyczących ośmiu wytwórców.

⁵⁰ W danym wniosku o umorzenie ŚP podmioty mogły wnioskować o umorzenie świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w różnych rodzajach źródeł odnawialnych.

**Nieterminowe
wydawanie lub odmowa
wydania ŚP**

Prezes URE nie zapewnił terminowego przeprowadzenia niektórych postępowań (dot. np. wydawania ŚP czy postanowień o odmowie ich wydania), co skutkowało naruszeniem przepisów określonych w ustawie o OZE.

W przypadku 4102 ww. postępowań zakończonych wydaniem ŚP, liczba dni od daty wpływu pierwotnego wniosku do wydania świadectwa wynosiła:

- w 2021 r. od jednego do 679 dni, przy czym na 1354 postępowania 1256 (tj. 93 %) zostało przeprowadzonych w okresie nie przekraczającym 45 dni;
- w 2022 r. od wydania świadectwa w dniu wpływu wniosku do 321 dni, przy czym na 1278 postępowań 1221 (tj. 96 %) zostało przeprowadzonych w okresie nie przekraczającym 45 dni;
- w 2023 r. od dwóch do 357 dni, przy czym na 1168 postępowań 1047 (tj. 90 %) zostało przeprowadzonych w okresie nie przekraczającym 45 dni;
- w I półroczu 2024 r. od jednego do 146 dni, przy czym na 302 postępowania 81 (tj. 27 %) zostało przeprowadzonych w okresie nie przekraczającym 45 dni.

Natomiast w przypadku 36 postępowań zakończonych postanowieniami odmownymi, okres czasu, który upłynął od daty wpływu do URE wniosku przedsiębiorcy do wydania postanowienia wynosił od 67 do 639 dni.

Szczegółowym badaniem objęto próby:

- 1) 24 spośród 4102 postępowań zakończonych wydaniem ŚP (0,6 %).

W 17 przypadkach postępowania przeprowadzono w terminie określonym w art. 46 ust. 2 ustawy o OZE, a w siedmiu sprawach (29 %) z jego przekroczeniem, które wyniosło od trzech do nawet 221 dni, co stanowiło naruszenia ww. przepisu ustawy o OZE. Ponadto, bez stosownego uzasadnienia wydłużono trzy postępowania (tj. 12,5 %) – pierwsze wezwania do uzupełnienia wniosków o wydanie ŚP URE wysłało po raz pierwszy po upływie 56, 85 i 178 dni od daty wpływu poszczególnych wniosków do URE, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

- 2) 10 spośród 36 postępowań zakończonych odmową wydania ŚP⁵¹ (28 %).

We wszystkich sprawach Prezes URE przekroczył 45-dniowy termin wydania tych dokumentów i wydał je z naruszeniem przepisu art. 46 ust. 2 ustawy o OZE, tj. z opóźnieniem wynoszącym od 167 do 236 dni.

- 3) 12 spośród 71 wniosków o umorzenie ŚP dla energii wytworzonej z biogazu i biogazu rolniczego⁵² (17 %).

We wszystkich przypadkach dołączone zostały dokumenty stwierdzające prawa majątkowe wynikające z tych świadectw i określające odpowiadającą tym prawom ilość energii elektrycznej.

⁵¹ Do kontroli wybrane zostały postępowania, które trwały najdłużej – dobór celowy.

⁵² Do kontroli wybrane zostały postępowania, w których świadectwem pochodzenia zostały objęte największe ilości energii przy jednoczesnym założeniu braku powtarzalności wytwórców.

Wsparcie w ramach systemu FIT/FIP⁵³

Spośród 561 instalacji dla których ubiegano się w latach 2021–2024 (I półrocze) o wsparcie w ramach tego systemu, dla łącznej ilości 5 853 832,23 MWh energii elektrycznej pochodzącej z biogazu i biogazu rolniczego, zaświadczenia FIT/FIP wydano dla 67 (11,9 %) instalacji wytwarzających łącznie 579 871,8 MWh energii. Przyczynami nieobjęcia wsparciem 494 instalacji były: wycofanie deklaracji FIT/FIP na wniosek wytwórcy, odmowa wszczęcia postępowania⁵⁴, zawieszenie postępowań na wniosek wytwórcy oraz sprawy pozostające w toku postępowań.

Celem określenia czasochłonności rozpatrywanych deklaracji FIT/FIP⁵⁵ analizie poddano osiem z 68 (tj. 12 %) postępowań w sprawie wydania zaświadczeń FIT/FIP⁵⁶. W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono m.in., że: czas rozpatrywania deklaracji FIT/FIP nie przekraczał 21 dni, co było zgodne z art. 70b ust. 8 ustawy o OZE.

Wsparcie w ramach systemu aukcyjnego

W latach 2021–2023 Prezes URE zorganizował 10 aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, w których mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej z biogazu, w tym biogazu rolniczego. Wszystkie pozostały nierozstrzygnięte, z uwagi na brak wymaganej liczby ofert. W ww. aukcjach wziął udział tylko jeden wytwórca (aukcja AZ/6/2021), który złożył ofertę na sprzedaż energii elektrycznej pochodzącej z biogazu/biogazu rolniczego w ilości 222 250,0 MWh. Aukcja pozostała nierozstrzygnięta. Prezes URE przekazywał i/lub uzgadniał z Ministrem Klimatu propozycje harmonogramów w przypadku wszystkich aukcji zorganizowanych w ww. okresie.

W ww. okresie Prezes URE wydał wytwórcom energii elektrycznej z biogazu lub biogazu rolniczego dwa zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji. Zostały one wydane w terminie określonym w art. 76 ust. 1 ustawy o OZE, tj. w ciągu 16 i 4 dni od złożenia przez wytwórcę kompletnego wniosku. W ww. okresie nie wystąpiły przypadki wydania przez Prezesa URE postanowień o odmowie wydania zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji. Pomimo tego, w analizowanym czasie nie została złożona żadna deklaracja o przystąpieniu do aukcji, w których mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego.

Wartość udzielonego wsparcia

Prezes URE nie dysponował danymi w zakresie wartości wsparcia udzielonego w latach 2021–2024 (I półrocze) w ramach poszczególnych mechanizmów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego. W przypadku ŚP, obrót prawami majątkowymi z nich wynikającymi, prowadziła Towarowa Giełda Energii S.A., na której były one sprzedawane za cenę wynikającą z danej sesji. Z kolei w przypadku systemów FIT/FIP oraz aukcyjnego systemu wsparcia danymi w tym zakresie dysponował Zarządca Rozliczeń S.A., który przekazywał je do ogólnodostępnego systemu SUDOP prowadzonego przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes URE nie gromadził również informacji w zakresie wartości wsparcia w ramach systemu polegającego

⁵³ Jeden z systemów wsparcia w zakresie energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii: FIT – sprzedaż sprzedawcy zobowiązanemu; FIP – sprzedaż wybranemu podmiotowi.

⁵⁴ Z uwagi na fakt, że zaświadczenie o możliwości sprzedaży 124 705,17 MWh niewykorzystanej energii elektrycznej (wskazanej w deklaracji) zostało już wcześniej wydane.

⁵⁵ Liczonej od dnia wpływu do URE kompletnej deklaracji do wydania zaświadczenia FIT/FIP.

⁵⁶ Dobór losowy.

Gwarancje pochodzenia

na rozliczeniach, o których mowa w art. 4 ust. 1 albo ust. 1a pkt 2 ustawy o OZE (rozliczenia z prosumentami), ponieważ nie był do tego ustawowo zobowiązany. Dane, o których mowa ww. rozliczeniach posiadają sprzedawcy, o których mowa w art. 40 ust. 1a ustawy o OZE.

W okresie objętym kontrolą Prezes URE przeprowadził 2518 postępowań w sprawie wydania gwarancji pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej z biogazu i/lub biogazu rolniczego, w wyniku których wydał 2511 takich gwarancji (łącznie na 2 311 985 MWh energii elektrycznej) oraz siedem postanowień o odmowie wydania gwarancji pochodzenia. Szczegółowym badaniem objęto 28 postępowań (1 %) zakończonych wydaniem gwarancji pochodzenia oraz wszystkie (100 %) postępowania zakończone odmową. W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że w 19 przypadkach (68 % badanej próby) gwarancje pochodzenia zostały wydane terminowo, tj. zgodnie z art. 122 ust. 2 ustawy o OZE. W przypadku pozostałych dziewięciu postępowań (32 % badanej próby) gwarancje wydano z przekroczeniem 30-dniowego terminu określonego w przywołanym wyżej przepisie.

5.4. DZIAŁANIA ZARZĄDU NFOŚiGW ORAZ DYREKTORA GENERALNEGO KOWR W ZAKRESIE ZAPEWNIENIA SYSTEMATYCZNEGO I ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU SEKTORA BIOGAZOWEGO

Dostępność wsparcia finansowego na realizację inwestycji

Podejmowane przez NFOŚiGW działania w zakresie wspierania rozwoju sektora biogazowego koncentrowały się na planowaniu wsparcia finansowego, jego udzielaniu oraz rozliczaniu inwestycji polegających na budowie, przebudowie i/lub modernizacji biogazowni, biogazowni rolniczych oraz biometanowni. W przypadku KOWR, podejmowane w okresie objętym kontrolą działania w ww. zakresie dotyczyły w przeważającej mierze obsługi działalności związanej z biogazem rolniczym (w tym prowadzenie rejestru), a także działalności promocyjnej oraz edukacyjno-informacyjnej.

Realizowane przez NFOŚiGW wsparcie odbywało się w ramach pięciu programów priorytetowych:

- *Racjonalna gospodarka odpadami. Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami* – program, którego celem było utworzenie i utrzymanie w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami. Okres wdrażania programu przewidziano na lata 2015–2030, budżet – 2 700 000 tys. zł⁵⁷;
- *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny* – program, którego celem było promowanie wytwarzania energii w warunkach wysokosprawnej kogeneracji przy wykorzystaniu biogazu komunalnego. Okres realizacji programu przewidziano na lata 2022–2030, przy czym okres podejmowania zobowiązań (zawieranie umów) przewidziano do 31 grudnia 2027 r., a wydatkowania środków do 31 grudnia 2030 r., budżet – do 1 500 000 tys. zł⁵⁸;

⁵⁷ W tym 1 150 000 tys. zł na bezzwrotne, a 1 550 000 tys. zł na zwrotne formy dofinansowania.

⁵⁸ Po 750 000 tys. zł zarówno dla zwrotnych, jak i bezzwrotnych form dofinansowania.

- *Agroenergia. Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne* – program, którego celem było zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych w sektorze rolniczym. Okres realizacji programu przewidziano na lata 2019–2027, przy czym okres podejmowania zobowiązań (zawieranie umów) przewidziano do dnia 31 grudnia 2025 r., a wydatkowania środków do 30 września 2027 r., budżet – do 74 500 tys. zł⁵⁹;
- *Energia Plus* – program, którego celem było zmniejszenie negatywnego oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko, w tym poprawa jakości powietrza, poprzez wsparcie przedsięwzięć inwestycyjnych. Okres realizacji programu został przewidziany na lata 2019–2030, w tym zobowiązania (zawieranie umów) będą podejmowane do 31 grudnia 2027 r., a środki wydatkowane do 31 grudnia 2030 r., budżet – 1 311 931 tys. zł (wyłącznie w formie pożyczek);
- *Energia dla Wsi* – program, którego celem był rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich, umożliwiającą zmniejszenie uzależnienia od paliw kopalnych oraz poprawę efektywności energetycznej poprzez wykorzystanie lokalnie występujących zasobów energii odnawialnej. Okres realizacji programu został przewidziany na lata 2023–2030, przy czym zobowiązania (zawieranie umów) będą podejmowane do 31 grudnia 2028 r., a środki wydatkowane do 31 grudnia 2030 r., budżet – 1 000 000 tys. zł⁶⁰.

We wszystkich tych programach określone zostały wskaźniki osiągnięcia celów, które wpisywano także do umów o dofinansowanie, zawieranych z beneficjentami w formie tzw. efektów ekologicznych i rzeczowych, wraz z terminami na ich osiągnięcie. W umowach określono również zakres dokumentów niezbędnych dla potwierdzenia osiągnięcia wskazanych efektów. Na ich podstawie pracownicy Funduszu monitorowali w jakim stopniu wskaźniki programu były osiągane w okresie jego wdrażania. Programy priorytetowe podlegały rocznemu przeglądowi dokonywanemu przez kierującego komórką organizacyjną odpowiedzialną za jego realizację, a efektem przeglądu była rekomendacja dalszego wdrażania programu lub zaprzestania jego realizacji.

**Brak kompletnych
danych o poniesionych
nakładach**

W latach 2021–2024 (do 30 września), w ramach zawartych umów o dofinansowanie instalacji wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy, NFOŚiGW wydatkował łącznie 216 791 tys. zł. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ww. kwota obejmuje wyłącznie wartości wynikające z umów w ramach których beneficjenci zamierzali realizować inwestycje polegające na budowie/rozbudowie/modernizacji instalacji w ramach tylko jednej technologii/rodzaju OZE. W przypadku umów w ramach których podmiot realizował budowę wielu źródeł OZE opartych na różnych technologiach, Fundusz nie dysponował narzędziem umożliwiającym wyodrębnienie danych o wysokości środków wykorzystanych w ramach danej umowy w rozbiciu na poszczególne technologie/rodzaje OZE (w tym

⁵⁹ W tym 48 400 tys. zł dla bezzwrotnych, a 26 100 tys. zł dla zwrotnych form dofinansowania.

⁶⁰ W tym 515 000 tys. zł na zwrotne oraz 485 000 tys. zł na bezzwrotne formy dofinansowania. Od 2025 r. budżet został zwiększony do kwoty 3 000 000 tys. zł, z czego 1 050 000 tys. zł przeznaczono na zwrotne, a 1 950 000 tys. zł na bezzwrotne formy dofinansowania.

biogaz i biogaz rolniczy). W związku z powyższym, Fundusz nie dysponował szczegółowymi i kompletnymi danymi o wysokości środków finansowych wykorzystanych w ramach zawartych umów o dofinansowanie, w rozbiciu na poszczególne technologie (rodzaje) OZE, w tym biogaz i biogaz rolniczy.

Na skutek tego, opracowywane w kolejnych latach zasady wsparcia publicznego nie uwzględniały w ramach poszczególnych programów priorytetowych wskaźników dot. pełnych nakładów poniesionych w związku z finansowaniem rozwoju poszczególnych technologii/rodzajów OZE.

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 400k ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶¹, do zadań Zarządu NFOŚiGW należało m.in. sporządzanie list programów priorytetowych Funduszu i przedstawianie ich w celu uzgodnienia ministrowi właściwemu do spraw klimatu, a także przyjmowanie tych programów po uprzednim ich zaopiniowaniu przez ww. ministra (art. 400k ust. 2 pkt 1b przywołanej ustawy).

W okresie objętym kontrolą w ramach planowania list programów priorytetowych, Fundusz nie uwzględniał uwarunkowań rozwoju poszczególnych technologii OZE, a następnie przy ich realizacji, co istotnie utrudniało efektywne zarządzanie rozwojem danego sektora, w tym sektora biogazowego. Fundusz nie zakładał, jako celu do osiągnięcia, mocy instalacji w ramach konkretnej technologii OZE. W związku z powyższym, w ramach poszczególnych programów, Fundusz nie planował środków finansowych na dany rok kalendarzowy w podziale na poszczególne technologie OZE.

**Nieterminowe
rozpatrywanie
wniosków**

NFOŚiGW nie zapewnił terminowego rozpatrywania zarówno wniosków o dofinansowanie poszczególnych inwestycji, jak i o płatność kolejnych transz środków finansowych przyznanych w ramach zawartych umów.

Spośród poddanych szczegółowej analizie wniosków:

- a) o dofinansowanie przedsięwzięć wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy (34), opóźnienia w procesie ich rozpatrywania w stosunku do terminów wskazanych w poszczególnych regulaminach stwierdzono w 30 z nich (co stanowi 88,2 %);
- b) o dokonanie płatności (48), opóźnienia w procesie ich rozpatrywania w stosunku do terminów wskazanych zarówno w umowach o dofinansowanie, jak i w procedurze zawartej w Podręczniku procedur NFOŚiGW stwierdzono w sześciu z nich (co stanowi 12,5 %).

W stosunku do wymogów określonych w regulaminach naboru o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW w ramach nw. programów priorytetowych stwierdzone opóźnienia wynosiły: 222 i 321 dni roboczych (*Energia Plus*, dwa wnioski o dofinansowanie); od czterech do 271 dni roboczych, a także dziewięć dni (*Energia dla wsi*, 20 wniosków o dofinansowanie, oraz jeden o płatność); 84 dni robocze, a także od trzech do 14 dni (*Agroenergia Część 2*) *Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne*, dwa wnioski o dofinansowanie, oraz trzy o płatność); od 23 do 331 dni roboczych, a także jeden dzień (*Racjonalna gospodarka*

⁶¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 647, dalej *Prawo ochrony środowiska*.

odpadami Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami, cztery wnioski o dofinansowanie, oraz dwa o płatność); 106 i 128 dni roboczych (Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny, dwa wnioski o dofinansowanie).

Ponadto, w przypadku czterech wniosków – po jednym złożonym w ramach programu *Racjonalna gospodarka odpadami* i *Energia dla wsi* oraz dwóch *Agroenergia* – NFOŚiGW dokonywał pierwszych wezwań o uzupełnienie dokumentów i/lub uzupełnienia braków po upływie 15 dni roboczych od dat ich wpływów, co również było niezgodne z wymogami określonymi w umowach o dofinansowanie oraz w podręczniku procedur NFOŚiGW. Powstałe opóźnienia wyniosły w ww. sprawach od jednego do 13 dni roboczych.

Brak spójnego i jednolitego systemu informatycznego

W NFOŚiGW nie dysponowano jednolitym i spójnym systemem informatycznym, wspierającym obsługę składanych wniosków o dofinansowanie, rozliczanie zawartych umów, oraz gromadzenie, przetwarzanie i raportowanie przetwarzanych danych.

Wybrane działania KOWR dot. rozwoju sektora biogazowego

Podejmowane przez KOWR w latach 2021–2024 zadania związane z obsługą sektora biogazu rolniczego, a także mające na celu zapewnienie stabilnego i zrównoważonego rozwoju w tym zakresie związane były w szczególności z: prowadzeniem rejestru wytwórców biogazu rolniczego, informowaniem i współpracą z innymi podmiotami (w tym Ministrem Rolnictwa, Prezesem URE), nadzorem nad wytwórcami energii z biogazu rolniczego, weryfikacją składanych przez nich sprawozdań, prowadzeniem postępowań kontrolnych, nakładaniem kar oraz wydawaniem decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie biogazu rolniczego.

Powyższe wykonywano rzetelnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wymagane sprawozdania z działalności KOWR oraz zbiorcze raporty roczne również przekazywano terminowo określonym organom centralnym, a także publikowano w BIP. Obowiązująca w KOWR struktura organizacyjna zapewniała sprawną realizację obowiązków przypisanych tej instytucji w ustawie o OZE oraz w ustawie o KOWR. Sposoby ich wykonywania opisane zostały w opracowanych wytycznych i procedurach wewnętrznych.

Podstawowym celem KOWR dotyczącym wspierania rozwoju OZE na obszarach wiejskich, był wpisany do Strategii KOWR⁶² cel strategiczny nr 1 *Tworzenie konkurencyjnego, nowoczesnego i dynamicznego sektora rolnego* dla którego w Obszarze 4 *Działania w zakresie odnawialnych OZE* przewidziano dwa zadania: *Monitorowanie rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych produkcji biogazu rolniczego i biopłynów oraz działalności spółdzielni energetycznych*, a także *Wsparcie działań na rzecz OZE w szczególności w rolnictwie*.

Realizacja zadania dotyczącego wsparcia działań na rzecz odnawialnych źródeł energii w obszarze biogazu rolniczego i biometanu sprowadzała się do prowadzenia działań o charakterze edukacyjnym oraz informacyjno-promocyjnym, w tym: realizacji filmów edukacyjnych i spotów

⁶² Wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 91 /2019/W w sprawie wprowadzenia Strategii KOWR, zmienionej zarządzeniem nr 43/2021/W z 23 kwietnia 2021 r.

**Efektywność działań
zrealizowanych
przez KOWR**

promocyjnych, publikacji materiałów prasowych i programów telewizyjnych, organizacji szkoleń, warsztatów i spotkań branżowych, produkcji banerów i innych materiałów, a także prowadzenia kampanii promocyjno-informacyjnych.

Stopień realizacji zadań mierzono za pomocą mierników, określanych i sprawozdawanych okresowo do Biura Analiz i Strategii KOWR. Ponadto, w ramach określonych zadań formułowano również *Szczegółowe Opisy Przedmiotu Zamówienia*, w których określone były cele do osiągnięcia w ramach poszczególnych działań. Prawidłowa realizacja działania potwierdzana była poprzez osiągnięcie zamierzonego celu, którego miarą w zależności od specyfiki danego działania, była liczba przeszkolonych osób, zasięg kampanii telewizyjnych, liczba odsłon kampanii internetowych itp. Z wyjątkiem ww. mierników, w KOWR nie opracowano szczegółowych wskaźników, ani procedur analitycznych mających na celu dokonywanie precyzyjnych pomiarów stopnia zrealizowanych zadań.

Zdaniem NIK, z uwagi na przyjęty w KOWR sposób pomiaru stopnia realizacji podjętych zadań, a także wielość czynników determinujących poziom rozwoju rynku biogazu, nie można dokonać rzetelnej oceny faktycznej efektywności tych działań i stwierdzić czy i w jakim stopniu przyczyniły się one do rzeczywistego rozwoju całego sektora.

5.5. WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH W RAMACH ZREALIZOWANYCH INWESTYCJI WYKORZYSTUJĄCYCH BIOGAZ I BIOGAZ ROLNICZY

**Wykorzystanie
dofinansowania zgodnie
z przeznaczeniem**

Poddane kontroli podmioty zrealizowały poszczególne inwestycje z wykorzystaniem zarówno bezzwrotnych dotacji, jak i preferencyjnych pożyczek, zgodnie z przeznaczeniem. Przekazane terminowo instytucjom finansującym rozliczenia sporządzono zgodnie z zasadami poszczególnych programów priorytetowych oraz warunkami zawartych umów.

W ramach programu priorytetowego *Infrastruktura i Środowisko* na lata 2014–2020, dofinansowanie udzielone zostało przez NFOŚiGW, a zrealizowane inwestycje przeprowadziły spółki: Galaauto Sp. z o. o., Bioenergia Dzikowiec Sp. z o. o., McKeen-Beef sp. z o. o., Zielona Energia Janas s. c., oraz WPIP Green Energy Sp. z o. o. Natomiast środkami pozostającymi w dyspozycji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, inwestycję sfinansowała Veolia Południe Sp. z o. o.).

I tak w przypadku nw. inwestycji:

**Biogazownia w Dzikowcu
– Galaauto Sp. z o. o.**

Budowa biogazowni rolniczej o mocy do 500 kW w miejscowości Dzikowiec. Głównym celem było wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej w technologii wysokosprawnej kogeneracji (inwestycja zrealizowana przez Galaauto Sp. z o. o. z Lublina):

Wniosek o dofinansowanie złożono 24 grudnia 2018 r., a umowę o dofinansowanie zawarto 17 grudnia 2019 r. (tj. po upływie 358 dni). Wartość całkowita projektu wyniosła pierwotnie 9 105 690,00 zł, a ostatecznie zwiększyła się do 10 455 000,00 zł (przy 7 400 000,00 zł środków kwalifikowalnych). Wysokość przyznanego dofinansowania – 4 926 920,00 zł (co stanowi 47,1 % wartości projektu i 66,6 % kwoty

wydatków kwalifikowalnych). Rozpoczęcie realizacji inwestycji miało miejsce 5 marca 2020 r. (zawarcie umowy), a zakończenie – 4 sierpnia 2022 r. (data protokołu odbioru końcowego), w związku z czym etap budowy instalacji trwał 882 dni (tj. dwa lata i pięć miesięcy). Poszczególne zadania określone w projekcie zrealizowano zgodnie z aktualizowanymi harmonogramami realizacji i płatności. Dnia 5 lipca 2022 r. Spółka uzyskała wpis do rejestru wytwórców biogazu rolniczego. Produkt uboczny (poferment) powstający w wyniku procesów technologicznych biogazowni, zgodnie z uzyskaną decyzją Marszałka Województwa Podkarpackiego oddawany był bezpłatnie rolnikom do użyźniania arealów rolnych, a jego ilość określano jako 80 % masy zużytych substratów do produkcji. Spółka korzystała z instrumentu wsparcia wskazanego w art. 70a ust. 1 ustawy o OZE, tj. systemu wsparcia w zakresie energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii (FIT – sprzedaż sprzedawcy zobowiązanemu i FIP – sprzedaż wybranemu podmiotowi). Łączna ilość energii elektrycznej objęta ww. systemem wyniosła 5241,57 MWh, z tego w 2022 r. 1221,12 MWh (FIT), w 2023 r. – 2418,62 MWh i w 2024 r. – 1601,83 MWh (FIP).

**Biogazownia w Dzikowcu
– Bioenergia Dzikowiec
Sp. z o. o.**

Budowa biogazowni rolniczej o mocy do 500 kW przez Bioenergia Dzikowiec Sp. z o. o.

Głównym celem było wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej w technologii wysokosprawnej kogeneracji (inwestycja zrealizowana przez Bioenergia Dzikowiec Sp. z o. o. z Lublina):

Obydwa wnioski, tj. o dotację i o pożyczkę złożono 19 grudnia 2018 r. r., natomiast umowy o dofinansowanie zawarto odpowiednio 17 grudnia 2019 r. i 19 sierpnia 2020 r. (tj. po upływie odpowiednio 112 i 609 dni⁶³). Wartość całkowita projektu wyniosła pierwotnie 9 846 150,00 zł, a ostatecznie zwiększyła się do 10 455 000,00 zł (przy 7 936 800,00 zł środków kwalifikowalnych). Wysokość przyznanego dofinansowania – 5 305 403,56 zł (dotacja) i 1 440 529,20 zł (pożyczka, kwota po korekcie), co łącznie stanowiło 64,5 % wartości projektu i 85 % kwoty wydatków kwalifikowalnych. Rozpoczęcie realizacji inwestycji miało miejsce 3 marca 2020 r. (zawarcie umowy), a zakończenie – 21 czerwca 2022 r. (data protokołu odbioru końcowego), w związku z czym etap budowy instalacji trwał 840 dni (tj. dwa lata i trzy miesiące). Poszczególne zadania określone w projekcie zrealizowano zgodnie z aktualizowanymi harmonogramami realizacji i płatności. Dnia 6 czerwca 2022 r. Spółka uzyskała wpis do rejestru wytwórców biogazu rolniczego. Produkt uboczny (poferment) powstający w wyniku procesów technologicznych biogazowni, zgodnie z uzyskaną decyzją Marszałka Województwa Podkarpackiego oddawany był bezpłatnie rolnikom do użyźniania arealów rolnych, a jego ilość określano jako 80 % masy zużytych substratów do produkcji. Spółka korzystała z instrumentu wsparcia wskazanego w art. 70a ust. 1 ustawy o OZE, tj. systemu wsparcia w zakresie energii elektrycznej wytworzonej

⁶³ Dnia 21 lipca 2020 r. Zarząd NFOŚiGW podjął uchwałę o przyznaniu pożyczki Spółce. Umowa ta nie mogła jednak zostać zawarta przed podpisaniem umowy o dofinansowanie w formie dotacji, ponieważ stanowiła jej uzupełnienie. Procedura zawarcia umowy o dofinansowanie w formie pożyczki trwała więc 8 miesięcy tj. 246 dni licząc od dnia zawarcia przez Spółkę umowy z NFOŚiGW o dofinansowanie w formie dotacji.

w instalacji odnawialnego źródła energii FIT/FIP. Łączna ilość energii elektrycznej objęta ww. systemem wyniosła 5975,05 MWh, z tego w 2022 r. 1403,88 MWh (FIT), w 2023 r. – 2515,84 MWh i w 2024 r. (do końca września) – 2055,33 MWh (FIP).

Zdjęcie nr 1

Zbiornik magazynu pofermentu biogazowni rolniczej Bioenergia Dzikowiec Sp. z o. o.



Źródło: materiały własne NIK.

**Biogazownia
w miejscowości Linne
– McKeen-Beef Sp. z o. o.**

Budowa biogazowni rolniczej w Linne (o mocy 0,499 MW).

Głównym celem było wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej w technologii wysokosprawnej kogeneracji (inwestycja zrealizowana przez McKeen-Beef Sp. z o. o. z Liskowa):

Wniosek o dofinansowanie złożono 24 lipca 2019 r., a umowę o dofinansowanie zawarto 28 stycznia 2021 r. (tj. po upływie 554 dni). Wartość całkowita projektu wyniosła pierwotnie 10 400 000,00 zł, a ostatecznie zwiększyła się do 13 974 030,09 zł (przy 11 329 333,40 zł środków kwalifikowalnych). Wysokość przyznanego dofinansowania – 6 489 218,04 zł (co stanowi 46,4 % wartości projektu i 57,3 % kwoty wydatków kwalifikowalnych). Rozpoczęcie realizacji inwestycji miało miejsce 10 września 2021 r. (data zawarcia umowy), a zakończenie – 25 września 2022 r. (data protokołu odbioru końcowego), w związku z czym etap budowy instalacji trwał 380 dni. Poszczególne zadania określone w projekcie zrealizowano zgodnie z aktualizowanymi harmonogramami realizacji i płatności. Dnia 3 października 2022 r. Spółka uzyskała wpis do rejestru wytwórców biogazu rolniczego. Produkt uboczny (poferment) powstający w wyniku procesów technologicznych biogazowni, zgodnie z uzyskaną decyzją Ministra Rolnictwa wprowadzono do obrotu nawozu organicznego, a jego ilość określano jako 80 % masy zużytych substratów do produkcji. Spółka korzystała z instrumentu wsparcia wskazanego w art. 70a ust. 1 ustawy o OZE, tj. systemu wsparcia w zakresie energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii FIT/FIP.

**Biogazownia
w Brudzewie – Zielona
Energia Janas s.c.**

Budowa biogazowni rolniczej o mocy do 499 kWe w Brudzewie.

Głównym celem było wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej w technologii wysokosprawnej kogeneracji (inwestycja zrealizowana przez spółkę Zielona Energia Janas s.c. w Blizanowie):

Wniosek o dofinansowanie złożono 29 lipca 2019 r., a umowę o dofinansowanie zawarto 29 stycznia 2021 r. (tj. po upływie 550 dni). Wartość całkowita projektu wyniosła 14 886 184,11 zł, (przy 9 600 000,00 zł środków kwalifikowalnych), a wysokość przyznanego dofinansowania – 7 268 824,00 zł (co stanowi 48,8 % wartości projektu i 75,7 % kwoty wydatków kwalifikowalnych). Rozpoczęcie realizacji inwestycji miało miejsce 8 września 2020 r. (data zawarcia umowy), a zakończenie – 17 marca 2021 r. (data decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie), w związku z czym etap budowy instalacji trwał 190 dni. Poszczególne zadania określone w Projekcie zrealizowano zgodnie z aktualizowanymi harmonogramami realizacji i płatności. Dnia 23 marca 2021 r. Spółka uzyskała wpis do rejestru wytwórców biogazu rolniczego. Produkt uboczny (poferment) powstający w wyniku procesów technologicznych biogazowni, stanowił nawóz organiczny, a jego ilość określano jako 80 % masy zużytych substratów do produkcji. Spółka korzystała z instrumentu wsparcia wskazanego w art. 70a ust. 1 ustawy o OZE, tj. systemu wsparcia w zakresie energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii FIT/FIP. Ilość energii elektrycznej sprzedana sprzedawcy zobowiązanemu wyniosła łącznie 13 408,729 MWh, w tym 2981,472 MWh w 2021 r., 4156,683 MWh w 2022 r. 4171,300 MWh w 2023 r. i 2099,274 MWh do końca II kwartału 2024 r.

Zdjęcie nr 2

Budowa biogazowni rolniczej w Brudzewie



Źródło: materiały własne NIK.

**Biogazownia w Iłówcu
Wielkim – WPIP Green
Energy Sp. z o. o.**

Budowa biogazowni rolniczej o mocy do 499 kWe w Iłówcu Wielkim.

Głównym celem było wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej w technologii wysokosprawnej kogeneracji (inwestycja zrealizowana przez spółkę WPIP Green Energy Sp. z o. o. w Jasinie):

Wniosek o dotację złożono 27 grudnia 2018 r., a o pożyczkę 2 stycznia 2019 r.⁶⁴, natomiast umowy o dofinansowanie zawarto odpowiednio 13 grudnia 2019 r. i 16 września 2020 r. (tj. po upływie odpowiednio 351 i 623 dni). Wartość całkowitą projektu oszacowano pierwotnie na 14 162 480,00 zł, a ostatecznie zwiększono do kwoty 16 030 018,43 zł (przy 13 063 703,93 zł środków kwalifikowalnych), natomiast wysokość przyznanego dofinansowania wyniosła 8 945 344,00 zł (dotacja) i 2 158 759,00 zł (pożyczka), co łącznie stanowiło 69,3 % wartości projektu i 85 % kwoty wydatków kwalifikowalnych. Rozpoczęcie realizacji inwestycji miało miejsce 6 sierpnia 2021 r. (data zawarcia umowy z generalnym wykonawcą), a zakończenie – 8 listopada 2021 r. i 14 lutego 2023 r. (daty decyzji PINB o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie I i II etapu inwestycji), w związku z czym etap budowy instalacji trwał 557 dni (tj. ok. półtora roku). Poszczególne zadania określone w projekcie zrealizowano zgodnie z aktualizowanymi harmonogramami realizacji i płatności. Dnia 21 lutego 2023 r. Spółka uzyskała wpis do rejestru wytwórców biogazu rolniczego. Produkt uboczny (poferment) powstający w wyniku procesów technologicznych biogazowni, stanowił nawóz organiczny, a jego ilość określano jako 75 % masy zużytych substratów do produkcji. Spółka korzystała z instrumentu wsparcia wskazanego w art. 70a ust. 1 ustawy o OZE, tj. systemu wsparcia w zakresie energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii FIT/FIP. Łączna ilość energii elektrycznej objęta ww. systemem wyniosła 4493,555 MWh, z tego w 2023 r. – 2679,754 MWh i w 2024 r. (do końca II kw.) – 1 813,801 MWh.

Zdjęcie nr 3

Zespół prądotwórczy w biogazowni w Iłówcu Wielkim



Źródło: materiały własne NIK.

⁶⁴ Przy czym ostateczną wersję wniosku o dotację (po korektach i uzupełnieniach) złożono dnia 11 lipca 2019 r.

**Veolia Południe Sp. z o. o.
w Tarnowskich Górach**

Budowa na terenie Tarnowskich Gór jednostek wysokosprawnej kogeneracji opartych na silnikach gazowych o łącznej mocy elektrycznej 5,0 MWe oraz mocy termicznej 4,8 MWt.

Przedmiotem było wybudowanie i zainstalowanie trzech silników gazowych, z czego jeden – o mocy elektrycznej 1 MWe i mocy termicznej 1 MWt – zasilany biogazem z oczyszczalni ścieków (inwestycja zrealizowana przez spółkę Veolia Południe Sp. z o. o. w Tarnowskich Górach⁶⁵).

Głównym celem ww. inwestycji było stopniowe odchodzenie od wykorzystywania w procesach produkcji paliw kopalnych, a jedną z głównych przesłanek było działanie na rzecz ochrony środowiska w zakresie obniżenia ilości wprowadzanego CO₂ do atmosfery poprzez zmianę rodzaju wykorzystywanych do produkcji ciepła paliw, co wpłynie na poprawę jakości powietrza dla mieszkańców Tarnowskich Gór. Wniosek o dofinansowanie złożono 26 czerwca 2019 r.⁶⁶, a umowę o dofinansowanie zawarto 3 czerwca 2020 r. (tj. po upływie 211 dni od daty złożenia kompletnego wniosku). Wartość całkowita projektu wyniosła 19 778 400,00 zł, (przy 16 010 000,00 zł środków kwalifikowalnych), a wysokość przyznanego dofinansowania – 7 898 160,00 zł (co stanowi 39,9 % wartości projektu i 49,3 % kwoty wydatków kwalifikowalnych). Rozpoczęcie realizacji inwestycji miało miejsce dnia 23 marca 2021 r. (data zawarcia umowy), a zakończenie – 22 grudnia 2023 r. (data protokołu odbioru końcowego), w związku z czym etap budowy instalacji trwał 1004 dni (tj. dwa lata i dziewięć miesięcy). Poszczególne zadania określone w projekcie zrealizowano zgodnie z aktualizowanymi harmonogramami realizacji i płatności. Veolia nie prowadziła działalności w zakresie wytwarzania biogazu lub biogazu rolniczego, nie zwracano się w związku z tym o dokonanie wpisu do odpowiednich rejestrów.

⁶⁵ Przedmiotem działalności tej spółki było wytwarzanie, przesyłanie dystrybucja i obrót energią ciepłą na obszarze miejscowości Miasteczko Śląskie, Tarnowskie Góry, Chrzanów, Trzebinia, Libiąż, Poręba, Sosnowiec, Jędrzejów, Małogoszcz, Łazy, Klucze i Katowice.

⁶⁶ Do którego uzupełnienia przesłano dnia 5 listopada 2019 r.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Dokonanie oceny czy możliwości wytwarzania i zastosowania biogazu dla celów produkcji energii są efektywnie wykorzystywane w Polsce?
Cele szczegółowe	Dokonanie oceny: – Czy polityka państwa, sprzyjała rozwojowi wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu w celach energetycznych? – Czy podejmowane przez administrację publiczną działania w zakresie rozwoju wykorzystania i zastosowania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu dla celów energetycznych były skuteczne i efektywne? – Czy podejmowane działania, w ramach dostępnych systemów wsparcia wytwarzania energii z biogazu i biogazu rolniczego oraz biometanu, realizowane były rzetelnie, w oparciu o obowiązujące przepisy prawa oraz procedury wewnętrzne? – Czy działania Zarządu NFOŚiGW i Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie przypisanych im obowiązków związanych z rozwojem wytwarzania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, oraz wykorzystaniem tych paliw w celach energetycznych były skuteczne, tj. czy przyczyniły się do zapewnienia systematycznego i zrównoważonego rozwoju w ww. sektorze? – Czy środki finansowe pochodzące z programów unijnych, budżetu państwa, samorządu terytorialnego lub innych państwowych osób prawnych wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone wg obowiązujących w tym zakresie zasad?
Zakres podmiotowy	P/24/059 <i>Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii</i> . Kontrolę przeprowadzono w 11 jednostkach, w tym: w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w Urzędzie Regulacji Energetyki, w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz u sześciu beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie finansowe na realizację inwestycji związanych z budową, przebudową lub modernizacją instalacji wykorzystujących biogaz lub biogaz rolniczy dla celów energetycznych.
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona na podstawie: – art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 1) w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w Urzędzie Regulacji Energetyki, w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa oraz w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; – art. 2 ust. 3 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności i gospodarności (art. 5 ust. 3) u sześciu wybranych beneficjentów środków publicznych.

Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W toku czynności kontrolnych pozyskano informacje od 21 podmiotów, i tak w zakresie: ➤ współpracy MKiŚ z podmiotami związanymi z Porozumieniem Sektorowym na rzecz rozwoju biogazu i biometanu – Gaz System S.A., Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy, Konfederacja Lewiatan, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Orlen S.A., Polska Izba Gospodarcza Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej, Polska Organizacja Biometanu, Polska Spółka Gazownictwa sp. z o. o., Polskie Stowarzyszenie Biogazu, Polskie Stowarzyszenie Producentów Biogazu Rolniczego, Unia Producentów i Pracodawców Przemysłu Biogazowego; ➤ współpracy MKiŚ przy tworzeniu aktualizacji KPEiK – Agencja Rynku Energii S. A., Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy; ➤ współpracy MKiŚ przy tworzeniu krajowego punktu kontaktowego ds. odnawialnych źródeł energii – Ministerstwo Cyfryzacji; ➤ informacji dotyczących liczby przyłączy instalacji biogazowych do sieci dystrybucyjnej oraz liczby wydanych odmów – ENEA Operator sp. z o. o., ENERGA Operator S.A., PGE Dystrybucja S.A., Tauron Dystrybucja S.A.
Pozostałe informacje	Najwyższa Izba Kontroli nie realizowała dotychczas kompleksowych kontroli obejmujących zagadnienia związane wyłącznie z wytwarzaniem energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu. Tematyka dotycząca wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych poddawana były czynnościom kontrolnym realizowanym przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji w następujących kontrolach: <i>P/11/044 Rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej</i> (Informacja o wynikach kontroli KGP-4101-02-00/2011, Nr ewid. 45/2012/P/11/044/KGP, okres objęty kontrolą 2008–2010); <i>P/15/021 Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego</i> (KGP.410.008.00.2015, Nr ewid. 164/2016/P/15/021/KGP, okres objęty kontrolą 2008–2015); <i>P/17/020, Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii</i> (Informacja o wynikach kontroli KGP.430.022.2017, Nr ewid. 171/2017/P/17/020/KGP); <i>P/20/016 Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii</i> (Informacja o wynikach kontroli KGP.430.014.2020, Nr ewid. 190/2020/P/20/016/KGP, okres objęty kontrolą 2017–2020); a także przez Delegaturę NIK w Katowicach – kontrola nr <i>P/21/069 Wykorzystanie biomasy w produkcji energii</i> (Informacja o wynikach kontroli LKA.430.004.2022, Nr ewid. 110/2022/P/21/069/LKA, okres objęty kontrolą 2018–2021). Niniejsza kontrola podjęta została z inicjatywy własnej NIK. Jej rozpoczęcie miało miejsce dnia 28 czerwca 2024 r., a zakończenie (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego) – 7 lutego 2025 r. Do trzech z 11 wystąpień pokontrolnych wniesiono łącznie 19 zastrzeżeń, z których sześć zostało w całości uwzględnionych, trzy uwzględniono w części, a pozostałe 10 oddalono.

Wg danych na dzień 17 czerwca 2025 r., z 16 wniosków pokontrolnych, które zostały sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych, dwa zostały zrealizowane, a pozostałe 14 znajdowało się w trakcie realizacji. Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

**Udział innych organów
kontroli na podstawie
art. 12 ustawy o NIK**

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli.

**Wykaz jednostek
kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Katowicach	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska
2.	Delegatura NIK w Katowicach	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Czesław Siekierski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
3.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Regulacji Energetyki	Rafał Gawin, Prezes
4.	Delegatura NIK w Katowicach	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	Henryk Józef Smolarz, Dyrektor Generalny
5.	Delegatura NIK w Katowicach	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Dorota Zawadzka-Stępnia, Prezes Zarządu
6.	Delegatura NIK w Katowicach	Veolia Południe Sp. z o. o. w Tarnowskich Górach	Wojciech Noga Prezes Zarządu
7.	Delegatura NIK w Lublinie	Bioenergia Dzikowiec Sp. z o. o. w Lublinie	Kazimierz Posielski, Prezes Zarządu
8.	Delegatura NIK w Lublinie	Galauto Sp. z o. o. w Lublinie	Kazimierz Posielski, Prezes Zarządu
9.	Delegatura NIK w Poznaniu	McKeen-Beef Sp. z o. o. w Liskowie	Michał Piekarski, Prezes Zarządu
10.	Delegatura NIK w Poznaniu	„Zielona Energia Janas” spółka cywilna Kamila Janas, Karol Janas w Blizanowie	Kamila Janas, Karol Janas, Wspólnicy
11.	Delegatura NIK w Poznaniu	WPIP Green Energy Sp. z o. o. w Jasinie	Mirosław Kruszyński, Prezes Zarządu

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	1) Podejmowanie działań mających na celu zwiększenie roli biogazu, biogazu rolniczego i biometanu w krajowym systemie energetycznym, obejmujące w szczególności doprowadzenie do nowelizacji ustaw: o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, a także Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. 2) Monitorowanie funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii z OZE, w tym biogazu i biogazu rolniczego.	1) Przedłożenie Radzie Ministrów ze zwłoką dwóch projektów ustaw wdrażających do krajowego porządku prawnego przepisy dyrektywy RED II; niezapewnienie jej pełnej i terminowej implementacji do krajowego porządku prawnego; a także nieopracowanie regulacji wdrażających niektóre przepisy dyrektywy RED III. 2) Przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji KPEiK ze zwłoką, co skutkowało opóźnionym przekazaniem KE również ostatecznej wersji tej aktualizacji. 3) Niepodjęcie skutecznych działań mających na celu dostosowanie polityki energetycznej państwa do wymogów określonych w art. 15 ustawy PE. 4) Nieuwzględnienie w rocznych planach działalności na lata 2021–2024 zarówno celów okresowych planowanych do osiągnięcia w poszczególnych latach w zakresie biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, jak i konkretnych zadań temu służących (przyjmując jako podstawę podejmowanych działań w ww. zakresie wyłącznie ogólne zapisy zawarte w obowiązujących w tym okresie KPEiK oraz PEP 2040). 5) Niedoprowadzenie do zorganizowania krajowego punktu kontaktowego ds. odnawialnych źródeł energii, w terminie przewidzianym w przepisach art. 160a ust. 1 ustawy o OZE.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				6) Opóźnione przedłożenie w Komitecie ds. Europejskich projektu sprawozdania pn. <i>Zintegrowane sprawozdanie z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020–2021</i>. 7) Nieskuteczny nadzór nad NFOŚiGW, tj. niezapewnienie terminowego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz o płatność, które złożono w ramach programów priorytetowych; a także brak szczegółowych danych dot. wykorzystanych środków finansowych w podziale na poszczególne technologie OZE (w tym instalacji biogazowych). 8) Nieuwzględnienie w elektronicznej bazie danych dot. wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych informacji wymienionych w art. 131 ust. 3 pkt 1a, 1b i 4 ustawy o OZE.
2.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	w formie opisowej	1) Doprowadzenie do uchwalenia ustaw: o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu oraz o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. 2) Opracowanie i wdrożenie programu wsparcia nowych instalacji biogazowych „Energia dla Wsi”, którego celem był rozwój wykorzystania OZE na obszarach wiejskich. 3) Podejmowanie współpracy z innymi podmiotami reprezentującymi zarówno administrację rządową, jak i sektor	Nieopracowanie okresowych planów w zakresie rozwoju sektora biogazu rolniczego i biometanu, a także brak wskazania precyzyjnych celów operacyjnych w tym zakresie i mierników ich realizacji.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			pozarządowy, bezpośrednio zaangażowany w proces rozwoju wykorzystywania biogazu rolniczego i biometanu w celach energetycznych. 4) Podjęcie inicjatywy budowy i/lub modernizacji sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych źródeł OZE (ze środków Krajowego Programu Operacyjnego w części dotyczącej Planu REPowerEU.	
3.	Urząd Regulacji Energetyki	w formie opisowej	1) Podejmowanie działań dotyczących wspierania wytwórców energii elektrycznej wykorzystujących do jej produkcji biogaz i biogaz rolniczy, skutecznie ograniczając ryzyko przyznania pomocy publicznej podmiotom do tego nieuprawnionym. 2) Rzetelna weryfikacja otrzymanej dokumentacji związanej z wydawaniem, odmową wydania i umarzaniem ŚP, wydawaniem zaświadczeń FIT/FIP, zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji oraz gwarancji pochodzenia. 3) Monitorowanie rynku energii z OZE, w szczególności poprzez gromadzenie – zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej – danych i informacji w zakresie jej wykorzystania. 4) Podejmowanie działań dotyczących zgłaszanych przez sektor biogazowy problemów	1) Opóźnione wydawanie: świadectw pochodzenia (wynoszące w poddanej analizie próbie od 3 do 221 dni); odmów wydania ŚP (wynoszące w poddanej analizie próbie od 167 do 236 dni); gwarancji pochodzenia (wynoszące w poddanej analizie próbie od 5 do 24 dni). 2) Opóźnione wzywanie wytwórców do uzupełnienia wniosków o wydanie ŚP (wynoszące w poddanej analizie próbie od 56 do 178 dni od daty wpływu poszczególnych wniosków do URE). 3) Niezakończenie czterech postępowań spornych w wyznaczonych przez URE terminach i niepowiadomienia o tym stron; a także niewyznaczenie nowych terminów ich zakończenia (w przypadku trzech z tych postępowań).

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			z przyłączeniami do sieci, polegających na wydaniu wytycznych, interpretacji obowiązujących przepisów oraz informacji umożliwiających efektywne wykorzystywanie dostępnych zasobów sieciowych.	
4.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	w formie opisowej	1) Podejmowanie działań edukacyjnych oraz informacyjno-promocyjnych mających na celu wspieranie rozwoju sektora biogazowego. 2) Bieżące monitorowanie ilości i rodzajów surowców wykorzystywanych w procesie produkcji biogazu rolniczego.	Brak możliwości rzetelnej oceny efektywności podjętych działań mających na celu wspieranie rozwoju sektora biogazowego.
5.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	w formie opisowej	Opracowanie i wdrożenie szczegółowych procedur wewnętrznych w zakresie obsługi wnioskodawców korzystających z wybranych programów priorytetowych.	1) Niezapewnienie terminowego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie poszczególnych inwestycji oraz o płatność kolejnych transz środków finansowych przyznanych przez Fundusz w ramach zawartych umów. 2) Opracowywanie zasad wsparcia publicznego bez uwzględnienia w ramach obowiązujących programów priorytetowych wskaźników dot. rozwoju poszczególnych technologii/rodzajów OZE. 3) Niezapewnienie spójnego systemu informatycznego wspierającego m.in. procesy rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz o płatność, a także gromadzenia i zarządzania danymi w tym zakresie.
6.	Veolia Południe Sp. z o. o. w Tarnowskich Górach	pozytywna	1) Zrealizowanie inwestycji zgodnie z zasadami Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			2) Realizacja inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem. 3) Wykorzystanie i rozliczenie otrzymanego dofinansowania zgodnie z zasadami określonymi w umowie.	
7.	Bioenergia Dzikowiec Sp. z o. o. w Lublinie	w formie opisowej	1) Zrealizowanie inwestycji zgodnie z zasadami Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. 2) Realizacja inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem. 3) Wykorzystanie i rozliczenie otrzymanego dofinansowania zgodnie z zasadami określonymi w umowie.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
8.	Galaauto Sp. z o. o. w Lublinie	w formie opisowej	1) Zrealizowanie inwestycji zgodnie z zasadami Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. 2) Realizacja inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem. 3) Wykorzystanie i rozliczenie otrzymanego dofinansowania zgodnie z zasadami określonymi w umowie.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
9.	McKeen-Beef Sp. z o. o. w Liskowie	pozytywna	1) Zrealizowanie inwestycji zgodnie z zasadami Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. 2) Realizacja inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem. 3) Wykorzystanie i rozliczenie otrzymanego dofinansowania zgodnie z zasadami określonymi w umowie.	Nieterminowe przekazanie do URE informacji o zwiększeniu pomocy inwestycyjnej do budowy biogazowni.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	„Zielona Energia Janas” S.c. Kamila Janas, Karol Janas w Blizanowie	pozytywna	1) Zrealizowanie inwestycji zgodnie z zasadami Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. 2) Realizacja inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem. 3) Wykorzystanie i rozliczenie otrzymanego dofinansowania zgodnie z zasadami określonymi w umowie.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
11.	WPIP Green Energy Sp. z o. o. w Jasinie	pozytywna	1) Zrealizowanie inwestycji zgodnie z zasadami zgodnie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. 2) Realizacja inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem. 3) Wykorzystanie i rozliczenie otrzymanego dofinansowania zgodnie z zasadami określonymi w umowie.	Nieterminowe przekazanie informacji do Prezesa URE o pierwszej sprzedaży energii elektrycznej w systemach FIT/FIP.

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Polityka energetyczna Unii Europejskiej

Koncentruje się na osiągnięciu neutralności klimatycznej. W tym celu wdrożone zostały strategie, tworzące *Europejski Zielony Ład*, których celem jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych⁶⁷. W ramach realizacji *Zielonego Ładu*, wdrożona została dyrektywa RED III, która weszła w życie 19 listopada 2023 r., zastępując jednocześnie wcześniej obowiązującą dyrektywę RED II. Zgodnie z przyjętymi założeniami, do 2030 r. państwa członkowskie powinny pozyskiwać 45 % energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto. Oznacza to zwiększenie udziału energii odnawialnej w porównaniu do aktu zastąpionego o 13 pkt procentowych (w RED II wyznaczono 32 %). Dodatkowo, w wyniku agresji Rosji na Ukrainę, został opracowany program REPowerEU, którego celem jest zwiększenie niezależności energetycznej Unii Europejskiej, w tym Polski, od importu paliw kopalnych poprzez m.in. dywersyfikację dostaw gazu, przyspieszenie wprowadzenia na rynek gazów odnawialnych, zastąpienie gazu w ciepłownictwie i produkcji energii elektrycznej. W programie założono znaczny wzrost do 2030 r. na terenie Unii produkcji biogazu (do 180 mld m³) oraz biometanu (do 35 mld m³). Osiągnięciu tych celów mają sprzyjać programy finansowane środkami pochodzącymi z budżetu UE, których głównym źródłem jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Z kolei założenia wpisane do planu REPowerEU mają zostać sfinansowane głównie z niewykorzystanych pożyczek w ramach przesunięć środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności oraz Wspólnej Polityki Rolnej, których kwota będzie wynosić 225 mld EUR oraz dotacji w wysokości nieprzekraczającej kwoty 20 mld EUR z funduszu innowacyjnego (60 %) i ze sprzedaży uprawnień w systemie handlu emisjami (ETS) (40 %).

Krajowa polityka energetyczna

Zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz zasady działalności przedsiębiorstw energetycznych oraz zadania organów właściwych w sprawach gospodarki paliwami i energią określono w ustawie PE. Celem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy PE). Ustawa określa także zasady funkcjonowania systemu pomiarowego, centralnego systemu informacji rynku energii

⁶⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład” z dnia 11 grudnia 2019 (COM(2019) 640 final).

oraz przyłączania instalacji OZE do sieci, a także warunki na jakich zawierana jest umowa o przyłączenie do sieci z przedsiębiorstwem energetycznym zajmującym się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii oraz warunki techniczne (art. 1 ust. 2b oraz art. 7–8 ustawy PE). Ponadto, w ww. ustawie wskazane zostały również zadania naczelnych i centralnych organów administracji rządowej w przedmiotowym zakresie, w tym: przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji, nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe i energię elektryczną, nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych (minister właściwy ds. energii w zakresie polityki energetycznej państwa); opracowanie KPEiK oraz jego aktualizacji (minister właściwy do spraw energii we współpracy z ministrem właściwym do spraw klimatu); uzgadnianie projektów planów (i ich aktualizacji) rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię przygotowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii dla obszarów swojego działania (Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, działający w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw energii).

KPEiK oraz PEP 2040

W myśl art. 15ab ustawy PE, działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych do 2030 r. określał zintegrowany KPEiK opracowany przez międzyresortowy zespół pod koordynacją Ministerstwa Aktywów Państwowych, przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 18 grudnia 2019 r. Zawierał najistotniejsze narzędzia i środki, których zastosowanie miało przybliżyć do realizacji krajowych założeń i celów (23 % udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto w 2030 r.). Założenia przyjęte w KPEiK bazowały na obowiązujących krajowych strategiach rozwoju oraz na projektach dokumentów strategicznych znajdujących się na zaawansowanym etapie przygotowania. Do takich projektów należał opracowany w listopadzie 2019 r. projekt PEP 2040, który Rada Ministrów zatwierdziła w dniu 2 lutego 2021 r. Dokument zawierał założenie w zakresie doboru technologii służących budowie niskoemisyjnego systemu energetycznego. PEP 2040 określiła trzy filary, na których oparto osiem celów szczegółowych wraz z działaniami niezbędnymi do ich realizacji oraz projektami strategicznymi służącymi ich realizacji. Szóstym celem szczegółowym określonym w PEP 2040 był Rozwój OZE, w ramach którego zadeklarowano osiągnięcie co najmniej 23 % udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. (w elektroenergetyce – co najmniej 32 % netto, w ciepłownictwie i chłodnictwie – przyrost 1,1 pkt proc. r/r., w transporcie – 14 %). Powyższe cele, ze względu na wdrożenie dyrektywy RED III przestały być aktualne, a cele udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto powinny zostać określone na nowo. Obecnie prowadzone są prace nad opracowaniem aktualizacji KPEiK, po zakończeniu których projekt tego dokumentu powinien zostać ponownie przedstawiony do opiniowania Komisji Europejskiej.

Odnawialne źródła energii (OZE)

Ustawa o OZE określa zasady i warunki wykonywania działalności w zakresie wytwarzania oraz w zakresie wspierającym wytwarzanie: energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, biogazu rolniczego, biogazu i biometanu w instalacjach OZE; zasady wydawania gwarancji

pochodzenia dla wytwarzanych w instalacjach OZE z odnawialnych źródeł energii: energii elektrycznej, biometanu, biogazu oraz biogazu rolniczego; zasady realizacji krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych; zasady współpracy międzynarodowej w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz wspólnych projektów inwestycyjnych (art. 1 ust. 1 ustawy o OZE). W ww. ustawie określone zostały m.in.:

- a) definicje – odnawialnego źródła energii, biogazu, biogazu rolniczego, instalacji odnawialnego źródła energii, małej instalacji i mikroinstalacji OZE;
- b) zasady i warunki wykonywania działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z OZE w mikroinstalacji oraz w małej instalacji, wytwarzania energii elektrycznej przez prosumentów energii odnawialnej, rozliczania energii elektrycznej wprowadzonej do sieci elektroenergetycznej;
- c) zasady i warunki wykonywania działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego lub biopłynów oraz wytwarzania biogazu rolniczego, biometanu z biogazu rolniczego lub biopłynów;
- d) mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w instalacjach OZE, opisy dostępnych systemów wsparcia dla energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE;
- e) mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie biometanu w instalacjach odnawialnego źródła energii, w tym zagadnienia dotyczące warunków na jakich dokonuje się sprzedaży biometanu.

Ustawa o ułatwieniach

Akt prawny, którego głównym celem było ułatwienie i przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także określający warunki dotyczące wykonywania działalności w tych biogazowniach. W ww. ustawie określono szczególne zasady oraz procedury przygotowania i realizacji biogazowni rolniczych i zasady postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę biogazowni rolniczych, a także:

- a) zdefiniowano pojęcie biogazowni rolniczej jako instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy o OZE służącej do wytwarzania biogazu rolniczego, energii elektrycznej z biogazu rolniczego, ciepła z biogazu rolniczego lub biometanu z biogazu rolniczego (art. 2 pkt. 2);
- b) wskazano podmioty uprawnione do przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych oraz wskazano przesłanki stosowania ustawy do biogazowni rolniczej (art. 3 i art. 4);
- c) określono warunki postępowania przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i uzyskaniu pozwolenia na budowę dla inwestycji związanych z biogazowniami rolniczymi (art. 5);
- d) określono warunki lokalizacji inwestycji związanych z budową instalacji biogazowych (art. 6).

Wprowadzono również szereg zmian do innych ustaw, w tym: z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418), z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.), z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U.

z 2024 poz. 1130 ze zm.), z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2024 r. poz. 105), z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.) oraz z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2024 poz. 1361 ze zm.) – mające na celu ułatwienia w procesie inwestycyjnym odnośnie do biogazowni rolniczych, w szczególności w zakresie postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę, warunków przyłączenia takich instalacji do sieci oraz wykorzystania surowców rolniczych i odpadów w procesie produkcji.

**Kompetencje KOWR
i NFOŚiGW w zakresie
niniejszej kontroli**

KOWR – w zakresie dotyczącym niniejszej kontroli do zadań KOWR należało w szczególności: prowadzenie rejestru wytwórców biogazu rolniczego, wspieranie działań na rzecz OZE w rolnictwie, monitorowanie rynku produkcji biogazu rolniczego i biometanu, gromadzenie informacji dotyczących istniejącej, będącej w budowie lub planowanej infrastruktury energetycznej służącej do wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego, a także podejmowanie działań informacyjno-promocyjnych w ww. zakresie. KOWR w ramach administrowania rejestrem wytwórców biogazu rolniczego przeprowadzał również kontrole dotyczące weryfikacji spełnienia warunków wymaganych do wykonywania działalności objętej wpisem oraz danych zawartych w sprawozdaniach kwartalnych wytwórców biogazu rolniczego.

NFOŚiGW – jest ważnym narzędziem realizacji polityki ochrony środowiska w Polsce i głównym ogniwem polskiego systemu finansowania przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ramach swojej działalności fundusz oferuje pożyczki, dotacje oraz inne formy dofinansowania projektów realizowanych m.in. przez samorządy, przedsiębiorstwa, podmioty publiczne, organizacje społeczne a także osoby fizyczne. Do zadań NFOŚiGW należało – oprócz zakresu określonego dla Ministra Rolnictwa – w szczególności: opracowywanie projektów planów działalności, dokonywanie wyboru przedsięwzięć do sfinansowania, kontrolowanie wykorzystania udzielonych pożyczek i dotacji a także sporządzanie list programów priorytetowych Funduszu i przedstawianie ich w celu uzgodnienia ministrowi właściwemu ds. klimatu. Podmioty ubiegające się o dofinansowanie składają do Narodowego Funduszu wnioski o dofinansowanie, które podlegają szczegółowej ocenie. Decyzję o dofinansowaniu podejmuje Zarząd Narodowego Funduszu, a w przypadkach określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska – Rada Nadzorcza. Dofinansowanie ze środków finansowych NFOŚiGW odbywa się według Zasad udzielania dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

**Biogaz, biogaz rolniczy
i biometan w wybranych
dokumentach
strategicznych**

Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020. W 2010 r. ówczesne Ministerstwo Gospodarki opracowało ww. dokument, który wychodził naprzeciw podnoszonym postulatam o konieczności ustanowienia systemu promującego i wspierającego produkcję biogazu, biogazu rolniczego i biometanu a także wykorzystanie tych paliw do produkcji energii elektrycznej i ciepła w Polsce. Celem tego dokumentu było stworzenie strategii rozwoju źródeł biogazowych poprzez stworzenie optymalnych warunków do rozwoju instalacji wytwarzających biogaz, wskazanie możliwości współfinansowania tego typu instalacji ze środków publicznych oraz przeprowadzenie stosownych działań edukacyjno-

-promocyjnych w zakresie budowy i eksploatacji biogazowni rolniczych. Przeprowadzone kontrole NIK w obszarze odnawialnych źródeł energii (np. „Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii”, nr ewid. 190/2020/P/20/016/KGP, obejmujące lata 2017–2020) wykazały, że program ten nie był realizowany przez kolejne rządy i nie osiągnięto celu jakim było utworzenie biogazowni w każdej gminie. Zdiagnozowaną przyczyną niepowodzenia tego programu był brak odpowiednich i efektywnych mechanizmów wsparcia.

Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybołówstwa⁶⁸. Dokument opracowany przez Ministra Rolnictwa w ramach obowiązków związanych z procesami programowania, koordynacji oraz monitorowania realizacji polityki rozwoju na obszarach wiejskich. W ramach przedmiotowego opracowania uwzględniono również zagadnienia związane z promowaniem wśród producentów rolnych produkcji energii z OZE, dzięki której obszary wiejskie mogą zaadaptować się do zmian klimatu i wdrożyć rozwiązania służące do zrównoważonego rozwoju. Główny nacisk w przedmiotowym dokumencie położono na rozwój gospodarczy wsi oraz poprawę stanu środowiska naturalnego. Wskazano w nim również cele szczegółowe dotyczące adaptacji do zmian klimatu oraz przeciwdziałania tym zmianom m.in. poprzez inwestycje w zakresie zwiększania wykorzystania lokalnie dostępnych surowców energetycznych i innych zasobów, zgodnie z terytorialnym potencjałem (np. elektrownie wodne, biomasa, biogaz rolniczy, odpady).

**Wybrane programy
finansowania
inwestycji
biogazowych**

W latach 2021–2024 dedykowane wsparcie finansowe w zakresie inwestycji związanych z rozwojem sektora biogazu, biogazu rolniczego i biometanu realizowane było przez NFOŚiGW, w ramach następujących programów (narzędzi): **Agroenergia. Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne** – program, którego celem było zwiększenie produkcji energii z biogazowni rolniczych o mocy nie większej niż 500 kW. Budżet programu wynosił 74,5 mln zł, z czego 48 400 tys. zł w formie bezzwrotnych form dofinansowania i 26 100 tys. zł – pożyczek. Wdrożenie tego programu zaplanowano na lata 2019–2027, przy czym nabór wniosków trwał od dnia 20 lipca 2021 r. do 20 grudnia 2022 r.; **Energia Plus** – program, którego celem jest zmniejszenie negatywnego oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko, w tym poprawa jakości powietrza, poprzez wsparcie przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym dotyczących budowy lub przebudowy jednostek wytwórczych, w których do produkcji energii wykorzystuje się OZE. Budżet programu wynosi 4 mld zł, a jego realizację przewidziano na lata 2019 – 2030.; **Energia dla wsi** – program, którego celem jest wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii na terenie gmin wiejskich i wiejsko-miejskich, w szczególności w zakresie instalacji wykorzystujących biogaz rolniczy. Budżet programu wynosi 1 mld zł (w tym 515 000,0 tys. zł w formie pożyczek i 485 000,0 tys. zł – dotacji), a jego wdrażanie przewidziano na lata 2022–2030; **Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POLIŚ)** – przygotowany w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, wskazywał krajowe cele w obszarze rozwoju zrównoważonego przy zachowaniu spójności i równowagi pomiędzy działaniami inwestycyjnymi

⁶⁸ Pełna treść strategii: <https://www.gov.pl/web/ia/strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-2030-szrwir>

dotyczącymi niezbędnej infrastruktury oraz wsparcia, skierowanego do wybranych obszarów gospodarki. W obszarze energetyki, instytucją pośredniczącą, w przypadku POLiŚ było pierwotnie Ministerstwo Energii (obecnie Ministerstwo Klimatu i Środowiska), a NFOŚiGW pełnił rolę instytucji wdrażającej. Równolegle do POLiŚ wdrożony został przez NFOŚiGW **Program Priorytetowy Wsparcie projektów realizowanych w ramach poddziałania 1.1.1, działań 1.2, 1.5 i 1.6 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020**. Całkowity budżet programu wynosi 2 mld zł, a jego realizację przewidziano na lata 2016–2024; **Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny** – program, którego celem było promowanie wytwarzania energii w warunkach wysokosprawnej kogeneracji przy wykorzystaniu biogazu komunalnego. Budżet programu wynosi 1,5 mld zł (po 750 000,0 tys. zł dla bezzwrotnych form dofinansowania oraz dla pożyczek), a jego realizację przewidziano na lata 2022–2030.

**Systemy wspierające
wytwarzanie energii
z biogazu, biogazu
rolniczego i biometanu**

Wytwórcy energii z OZE – w tym wykorzystujący biogaz, biogaz rolniczy i biometan – spełniając określone warunki, mogli ubiegać się o wsparcie dla wytworzonej w instalacjach OZE energii, zgodnie z art. 69a ustawy o OZE, w ramach jednego z poniżej wymienionych systemów wsparcia: świadectw pochodzenia, FIT/FIP (tj. systemów o których mowa w art. 70a–70f ww. ustawy), aukcji, systemu o którym mowa w art. 83l–83s (dot. biometanu), rozliczeń o których mowa w art. 4 ust. 1 albo ust. 1a pkt 2 (dot. prosumentów), rozliczenia o którym mowa w art. 38c ust. 3 (dot. spółdzielni energetycznych). W latach 2021–2024 (do 31 marca 2024 r.) wytwórcy energii elektrycznej z biogazu, w tym biogazu rolniczego, skorzystali z czterech z nich, tj. świadectw pochodzenia, FIT/FIP (systemu parcia, o którym mowa w art. 70a–70f ustawy o OZE), aukcji oraz rozliczeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 albo ust. 1a pkt 2 przywołanej ustawy, tj. rozliczeń dedykowanych prosumentom. Z pozostałych systemów w przywołanym okresie wytwórcy wykorzystujący biogaz i biogaz rolniczy nie korzystali.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2024 poz. 1361 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz. U. poz. 1597, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2025 poz. 294).
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 poz. 647).
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 2726).
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. poz. 2706).
8. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 408).
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 509).
10. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 18 marca 2024 r. w sprawie wymagań dotyczących sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej, ciepła i chłodu wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii (Dz. U. poz. 435).
11. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie wzoru sprawozdania wytwórcy energii w małej instalacji oraz sprawozdania wytwórcy biogazu lub biometanu (Dz. U. poz. 2770).
12. Zarządzenie Nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki (M. P. z 2021 r. poz. 1088).
13. Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264).
14. Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 i polityki energetycznej Polski do 2040 r. (Dz. Urz. MKiŚ z 2023 r. poz. 48).
15. „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030”, przyjęty w dniu 18 grudnia 2019 r. przez Komitet ds. Europejskich i przekazany w dniu 30 grudnia 2019 r. przez Ministra Aktywów Państwowych do Komisji Europejskiej.

16. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE. L 328 z 21.12.2018, str. 1, ze zm.).
17. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE. L 140 z 05.06.2009, str. 16, ze zm.), obowiązująca do 30 czerwca 2021 r. (Dyrektywa RED I).
18. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE. L 328 z 21.12.2018, str. 82, ze zm.), która weszła w życie 24 grudnia 2018 r., z terminem transpozycji do 30 czerwca 2021 r – (Dyrektywa RED II).
19. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. Urz. UE. L 264 z 31.10.2023 r., str. 2413, ze zm.), która weszła w życie 20 listopada 2023 r. z terminem transpozycji do 1 lipca 2024 r. w zakresie dotyczącym m.in. usprawnienia wydawania pozwoleń dla projektów OZE oraz do 21 maja 2025 r. w pozostałym zakresie (Dyrektywa RED III).
20. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 maja 2022 r. Plan REPowerEU {SWD(2022) 230 final}.

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu i Środowiska
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
10. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
11. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Klimatu i Środowiska
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi



Minister Klimatu i Środowiska

BJA-KA.081.10.2025.EM
3925282.15845559.12735164
Warszawa, 21-08-2025

Kontrola: Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii.
Znak: LKA.430.3.2025 z 16.07.2025

Pan
Jacek Kozłowski
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

przedstawiam stanowisko do Informacji wynikach kontroli /24/059 „Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii”.

Wniosek nr 1: Opracowanie kluczowych dokumentów w obszarze polityki energetycznej państwa oraz dostosowanie ustawodawstwa polskiego do wymogów prawa Unii Europejskiej.

Jednym z celów implementacji prawa europejskiego w zakresie dyrektywy RED III było wprowadzenie do krajowego porządku prawnego rozwiązań wspomagających rozwój OZE w Polsce, co w efekcie powinno doprowadzić do osiągnięcia założeń określonych zarówno w krajowej, jak i docelowo unijnej polityce energetycznej.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ) przygotowało projekt „Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.” (dalej: KPEiK), który po zatwierdzeniu 25.07.2025 r. przez Kierownictwo MKiŚ został przekazany do Ministra Energii (dalej: ME), zgodnie z właściwością merytoryczną wynikającą z rekonstrukcji Rządu. Dokument zawiera wydzielony i na nowo stworzony rozdział poświęcony kwestiom biogazu i biometanu, wskazując kierunki rozwoju i priorytetowe obszary wykorzystania tych technologii. O etapach dalszego procedowania KPEiK będą decydowały przesądzenia podejmowane na poziomie ME, niemniej MKiŚ rekomendowało przyspieszoną ścieżkę prowadzenia sprawy skutkującej zatwierdzeniem przez Radę Ministrów (dalej: RM) w październiku br. W następnej kolejności zostanie przygotowany drugi z dokumentów strategicznych tj. aktualizacja Polityki energetycznej Polski do 2040 r.

W zakresie Dyrektywy RED III należy nadmienić, że aktualnie w MKiŚ prowadzone są intensywne prace implementacyjne. Wymaga jednak podkreślenia, że rozwiązania zawarte w ww. Dyrektywie mają złożony oraz interdyscyplinarny charakter a w niektórych momentach stanowią obszary zupełnie nowe dla obecnego systemu prawa w Polsce. Ich implementacja będzie wymagać uzyskania konsensusu z przedstawicielami organizacji branżowych oraz administracji, co jest procesem długotrwałym i złożonym. Należy

bowiem zaznaczyć, że transpozycja tej dyrektywy będzie wymagać nowelizacji kilkunastu ustaw oraz zmiany lub wydania na nowo wielu aktów wykonawczych, leżących w kompetencji różnych organów.

Część zagadnień implementacyjnych jest już realizowana w ramach projektów:

- ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii (numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM - UC106),
W ramach RED III zostały podniesione cele dotyczące udziału energii z OZE, która powinna zostać wykorzystana w sektorze transportu. W zakresie tego sektora implementacja planowana jest przy udziale omawianego projektu ustawy. Głównym założeniem projektu jest, co należy podkreślić, implementacja zapisów dyrektywy RED III przy jednoczesnym jak najniższym koszcie społecznym, ekonomicznym oraz gospodarczym. Ostateczny kierunek projektowanych przepisów zostanie wypracowany podczas etapu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych podczas których zostanie przeprowadzony dialog pomiędzy wszystkimi interesariuszami projektu ustawy.
- ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych RM - UD162).

Projekt ustawy UD162 oczekuje obecnie na rozpatrzenie przez Stały Komitet Rady Ministrów. Projekt ten implementuje RED III w zakresie mapowania obszarów niezbędnych do wniesienia krajowych wkładów w realizację ogólnego celu unijnego w zakresie energii odnawialnej wyznaczonego na 2030 r. oraz ram prawnych dla wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju instalacji OZE (OPRO).

Pozostałe zagadnienia zawarte w dyrektywie RED III zostały już rozdzielone wg właściwości poszczególnym resortom oraz komórkom wewnątrz MKiŚ i prowadzone są prace nad sformułowaniem przepisów wdrażających. Wniosek MKiŚ o wpis stosownego projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM jest obecnie przedmiotem analiz KPRM.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że państwa członkowskie zostały zobligowane do wprowadzania w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania przepisów Dyrektywy RED III, w tym zapewnienia realizacji tzw. celu przemysłowego w Polsce, niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań, które w sposób rzeczywisty i realny będą służyły realizacji jej celów. W związku z tym konieczne jest wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów określających podmioty obowiązane do zapewnienia realizacji tzw. celu przemysłowego oraz określające gałęzie przemysłu objęte obowiązkiem realizacji tego celu.

Z uwagi na innowacyjność technologii wodorowych i związane z tym wysokie koszty wykorzystania tych technologii, które mają bezpośredni wpływ na koszty otrzymywania wodoru odnawialnego pochodzenia niebiologicznego, niezbędnego do realizacji tzw. celu przemysłowego, konieczne będzie ustanowienie systemu wsparcia finansowego dla realizacji celu, a także rozwiązań motywujących obowiązanych do realizacji celu do podejmowania działań dekarbonizacyjnych.

Wdrożenie pozostałych przepisów Dyrektywy RED III obejmie poniższe obszary tematyczne:

1. Zwiększanie roli odnawialnych źródeł energii w:
 - a) sektorze budownictwa,
 - b) przemyśle, w tym w zakresie ciepła i chłodu odpadowego,
 - c) sektorze ogrzewania i chłodzenia, w tym w zakresie ciepła i chłodu odpadowego,
 - d) systemach ciepłowniczych i chłodniczych, w tym w zakresie ciepła i chłodu odpadowego.
2. Wyznaczenie specjalnych obszarów infrastruktury na potrzeby realizacji projektów dotyczących sieci i magazynowania.
3. Przyspieszenie procedur wydawania zezwoleń w procesie inwestycji w odnawialne źródła energii poza obszarami przyspieszonego rozwoju, dla instalacji modernizowanych oraz dla fotowoltaiki i pomp ciepła.
4. Ułatwienia w zakresie integracji systemu odnawialnej energii elektrycznej (udostępnianie danych i informacji przez OSD i OSP).
5. Wprowadzenie celu dotyczącego stosowania paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego (RFNBO) w sektorze przemysłu.
6. Wprowadzenie definicji przemysłu, określającej rodzaje przedsiębiorstw i produktów, które mogą zostać objęte realizacją tzw. celu przemysłowego.
- 7a. Modyfikacja przepisów dot. obowiązku zakupu ciepła oraz przyłączenia dostawców energii ze źródeł odnawialnych oraz z ciepła odpadowego i chłodu odpadowego.
- 7b. Wprowadzenie obowiązku sporządzenia oceny potencjału pod względem energii ze źródeł odnawialnych i wykorzystania ciepła odpadowego i chłodu odpadowego w sektorze ogrzewania i chłodzenia.
- 7c. Modyfikacja przepisów dot. sporządzenia przez operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego oceny potencjału systemów ciepłowniczych lub chłodniczych.
- 7d. Modyfikacja przepisów dot. obowiązku informowania odbiorców końcowych ciepła i chłodu.
- 7e. Możliwość podjęcia, w stosownych przypadkach, niezbędnych kroków na rzecz rozbudowy efektywnej infrastruktury systemu ciepłowniczego i chłodniczego w celu wspierania ogrzewania i chłodzenia wykorzystującego źródła odnawialne.
- 7f. Wprowadzenie, w razie konieczności, ram koordynacji operatorów systemów ciepłowniczych i chłodniczych z potencjalnymi źródłami ciepła odpadowego i chłodu odpadowego w sektorach przemysłu i usług.
- 7g. Rozliczanie energii odnawialnej wykorzystywanej do ogrzewania i chłodzenia.
8. Wprowadzenie możliwości stosowania odstępstw od zasady kaskadowego wykorzystania biomasy w należycie uzasadnionych okolicznościach.
9. Wdrożenie systemu sprawozdawczości do Komisji Europejskiej, będącej uzasadnieniem odstępstw od zasady kaskadowego wykorzystania biomasy wraz ze skalą geograficzną, do której mają zastosowanie.
10. Zapewnienie stosowania kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych dla paliw z biomasy.
11. Zmiany w zakresie szkolenia i certyfikacji instalatorów OZE.

Ścieżka procedowania tego projektu będzie udostępniona na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (<https://legislacja.gov.pl/>).

MKiŚ podejmuje także inne, niezwiązane z wymogami unijnych dyrektyw działania regulacyjne, służące wsparciu rozwoju m.in. biomasy i biogazu. Dla przykładu należy wskazać, że w wyniku analiz stwierdzono, iż podstawowym czynnikiem zniechęcającym wytwórców w paliwowych instalacjach OZE (biogaz, w tym biogaz rolniczy, biomasa) do

udziału w aukcjach OZE jest możliwość nałożenia kary przez Prezesa URE, z tytułu niedostarczenia minimum 85% energii określonej w ofercie. Z uwagi na zmienne i niemożliwe do przewidzenia ceny surowców biomasowych wykorzystywanych w instalacjach biogazu i biomasy, inwestorzy nie są w stanie zaakceptować ryzyka związanego z przyszłym kosztem wytwarzania energii elektrycznej. Tym samym elastyczność w aukcjach co do dostarczanej ilości energii oraz ww. sankcja finansowa za brak realizacji oferty powodują brak zainteresowania udziałem w aukcjach lub późniejsze wycofanie się z systemu.

W celu zwiększenia dynamiki rozwoju sektorów biogazu i biomasy oraz uatrakcyjnienia systemu aukcyjnego dla tych wytwórców, projektowane w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (numer w wykazie prac legislacyjnych i programowych RM - UD89) rozwiązania zmierzają do obniżenia obowiązku minimalnego progu dostarczenia energii określonej w ofercie do 65%.

Na podstawie danych dotyczących instalacji biogazowych będących obecnie w fazie zaawansowanej budowy szacuje się, że potencjalnie w wyniku projektowanych uproszczeń do systemu aukcyjnego mogłoby trafić kilkanaście nowych instalacji o łącznej mocy około 20 MW. Wielkość ta może potencjalnie być zwiększona przez instalacje, które mają jeszcze możliwość zmigrowania z systemu świadectw pochodzenia (około 2-3 MW). Niewykluczone, że projektowane rozwiązanie zachęci inwestorów dotychczas wahających się do podjęcia działań inwestycyjnych i pozwoli na zwiększenie tego potencjału o kolejne kilka do kilkunastu MW. W sumie zatem spodziewać się można, że projektowane zmiany pozwolą na powstanie około 40-50 MW nowych mocy w biogazie.

Wniosek nr 2: Opracowanie strategii rozwoju sektora biogazowego wskazującej na przyjęte założenia w zakresie wykorzystania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu w perspektywie kolejnych lat oraz podjęcie działań zapewniających jej skuteczne wdrożenie.

MKiŚ opracuje strategię rozwoju sektora biogazowego zgodnie z treścią przytoczonego wniosku po dokonaniu aktualizacji KPEiK.

Wniosek nr 3: Zapewnienie skutecznego nadzoru nad NFOŚiGW w zakresie zarządzania procesami związanymi z realizacją polityki rozwoju sektora biogazowego, w szczególności w zakresie rzetelnego planowania strategicznego oraz zaangażowania finansowego konkretnych inwestycji, w tym uwzględniających specyfikę różnych rodzajów (technologii) instalacji OZE.

Zakres i formy nadzoru nad działalnością NFOŚiGW wynikają przede wszystkim z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. NFOŚiGW jest instytucją autonomiczną i samodzielną, na której działalność sprawujący nadzór minister może władczo oddziaływać jedynie w zakresie wyraźnie określonym w ustawie. Minister właściwy do spraw klimatu, sprawuje nadzór nad działalnością NFOŚiGW m.in. poprzez: weryfikowanie zgodności z prawem uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW, uzgadnianie listy programów priorytetowych na dany rok, opiniowanie programów priorytetowych i zmian w programach, przeprowadzanie kontroli, a także jest organem rozpatrującym skargi dotyczące działalności Narodowego Funduszu zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego.

Odnosząc się do kwestii zaangażowania finansowego konkretnych inwestycji, w tym uwzględniających specyfikę różnych rodzajów (technologii) OZE informuję, że NFOŚiGW zadeklarował, że w programach priorytetowych ukierunkowanych na dofinansowanie

instalacji OZE, wyodrębni środki finansowe i wskaźniki dla poszczególnych technologii /rodzajów OZE, o ile będzie to możliwe i nie będzie ograniczone np. źródłem finansowania programu priorytetowego, które może determinować wybór technologii/rodzaju OZE. Nie będzie to realizowane w programach priorytetowych, w których wskaźniki związane z OZE mają charakter dodatkowy, uzupełniający podstawowe wskaźniki.

Z wyrazami szacunku
Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKA.430.3.2025

Warszawa, 2025-09-01

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 21 sierpnia 2025 r.¹ dotyczącego Informacji o wynikach kontroli P/24/059 „Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii”.

W nawiązaniu do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*² przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska odnoszącego się do Informacji o wynikach kontroli P/24/059 pn. „Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii”.

Dziękując za przedstawione stanowisko, pragnę wyrazić nadzieję, że zaprezentowane w nim aktualnie realizowane i planowane w Ministerstwie Klimatu i Środowiska przedsięwzięcia w zakresie podjętych prac legislacyjnych w celu implementacji dyrektywy RED III pozwolą na jej pełną i bezzwłoczną transpozycję do krajowego porządku prawnego. Jest to konieczne, zwłaszcza, że zgodnie z art. 5 dyrektywy RED III Państwa członkowskie zobowiązane były wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej implementacji w terminie do dnia 21 maja 2025 r.

Ponadto, podjęte działania, w tym liberalizacja zasad udziału w aukcjach OZE poprzez obniżenie progu dostarczenia określonej w ofercie ilości energii, jak również wyodrębnienie w przygotowanym projekcie „Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 z perspektywą do 2040 r.” rozdziału poświęconego kwestiom biogazu i biometanu, w ocenie Izby przyczynią się do rozwoju wykorzystania czystych form produkcji energii. NIK zwraca przy tym uwagę na potrzebę stałej ewaluacji przepisów oraz opracowania strategii rozwoju sektora biogazowego w Polsce i jej skutecznego wdrożenia.

Wiceprezes NIK

Michał Jędrzejczyk w zastępstwie za Marian
Banaś

/podpisano elektronicznie/

¹ Znak pisma BKA-KA.081.10.2025.EM 3925282.15845559.12735164.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 11 sierpnia 2025 r.
znak sprawy: DRE.oze.0910.1.2024

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: kontroli nr P/24/059 - Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaną Informacją NIK o wynikach kontroli „*Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii*” uprzejmie informuję, że nie zgłaszam uwag do przekazanego dokumentu.

Jednocześnie w odniesieniu do stwierdzonego braku opracowania okresowych planów rozwoju sektora biogazu rolniczego i biometanu uprzejmie wyjaśniam, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie dysponuje odpowiednimi narzędziami prawnymi, pozwalającymi decydować o skali i tempie rozwoju tego sektora, gdyż obszar ten jest integralną częścią sektora energetycznego leżącego w kompetencji innego organu administracji rządowej.

Mając na uwadze pozytywną ocenę działań podejmowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi chciałbym zapewnić Pana Prezesa, że w ramach posiadanych kompetencji, resort rolnictwa nadal będzie podejmował wszelkie możliwe starania na rzecz rozwoju tego sektora.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Jacek Czerniak
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKA.430.3.2025

Warszawa, 2025-09-01

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 sierpnia 2025 r.¹ dotyczącego Informacji o wynikach kontroli P/24/059 „Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii”.

W nawiązaniu do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odnoszącego się do Informacji o wynikach kontroli P/24/059 pn. „Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii”.

Najwyższa Izba Kontroli dziękuje za pozytywne przyjęcie wyników kontroli w zakresie wykorzystania energetycznego biogazu oraz za zobowiązanie do podjęcia kolejnych działań mających na celu rozwój tego sektora w Polsce.

Jednocześnie odnosząc się do stwierdzenia, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie dysponuje odpowiednimi narzędziami prawnymi umożliwiającymi opracowanie okresowych planów rozwoju sektora biogazu rolniczego i biometanu, NIK wskazuje, że stanowi ono powtórzenie argumentu podniesionego w zastrzeżeniach złożonych do wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 lutego 2025 r., które zostało oddalone w dniu 23 kwietnia 2025 r. uchwałą nr 30/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Kontrola wykazała, że Minister realizował działania w obszarze sektora biogazu rolniczego na terenach wiejskich poprzez procesy związane z programowaniem, koordynacją oraz monitorowaniem realizacji rozwoju tego sektora na obszarach wiejskich, w tym podejmował działania związane z promowaniem wśród producentów rolnych produkcji energii z OZE. W związku z powyższym realizacja tych zadań powinna być przez Ministra uprzedzona odpowiednimi działaniami planistycznymi, umożliwiającym m.in. określenie kierunku rozwoju i zadań priorytetowych, a także opracowaniem rzetelnych założeń do programów wspierających rozwój rynku (m.in. poprzez alokację środków publicznych na wsparcie). Powyższe pozwoliłoby na podejmowanie spójnych i skoordynowanych działań, o co postuluje Najwyższa Izba Kontroli.

Wiceprezes NIK

Michał Jędrzejczyk w zastępstwie za Marian
Banaś

/podpisano elektronicznie/

¹ Pismo znak: DRE.oze.0910.1.2024.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.