



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Kozłowski

LKA.410.17.1.2024

Pani
Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 29/2025
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 kwietnia 2025 r.

P/24/059 Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska ² od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister Klimatu i Środowiska od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. 2. Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r. 3. Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja polityki państwa w zakresie wykorzystania energii z biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu. 2. Wdrażanie i monitoring instrumentów służących wsparciu i promocji wytwarzania energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Karol Pastuszka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/140/2024 z 27 czerwca 2024 r. 2. Joanna Adamczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/141/2024 z 27 czerwca 2024 r. 3. Michał Kapek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/143/2024 z 27 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej „MKiŚ” lub „Ministerstwo”.

² Dalej „Minister”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister w niewystarczającym stopniu podejmował działania w zakresie kształtowania i realizacji polityki państwa związanej z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii pochodzących z biogazu⁵, biogazu rolniczego⁶ i biometanu⁷, co zdaniem NIK doprowadziło do nieefektywnego wykorzystania krajowego potencjału ww. paliw dla celów energetycznych.

W okresie objętym kontrolą Minister nie opracował dokumentacji o charakterze strategiczno-planistycznym, w tym aktualizacji Krajowego Programu na rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030⁸ oraz Polityki energetycznej Polski do 2040 r.⁹, określającej założenia polityki energetycznej państwa 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 i terminach ich osiągnięcia.

Nieuwzględnianie przez Ministra w okresowych planach działalności MKiŚ na lata 2021-2024 działań na rzecz rozwoju branży biogazu, biogazu rolniczego i biometanu, utrudniało w ocenie NIK podejmowanie spójnych, skoordynowanych, planowych i perspektywicznych działań mających na celu stabilny rozwój całego sektora. Zdaniem Izby, realizacja właściwie zaplanowanych celów krótko- i średniookresowych powinna doprowadzić do osiągnięcia założeń wskazanych w aktualnych, strategicznych dokumentach państwa w dziedzinie energii i klimatu.

Podkreślić przy tym należy, że 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 innych źródeł OZE oraz energetyki jądrowej, również może mieć wpływ - zarówno zdaniem NIK, jak i Ministra Rolnictwa odpowiedzialnego za biogaz rolniczy - na ograniczenie znaczenia tego obszaru w kolejnych latach.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie nie przygotowano i nie przedłożono Radzie Ministrów projektów aktów prawnych w pełni transponujących przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia

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

⁵ Biogaz zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, dalej ustawa o OZE) to gaz uzyskany z biomasy, w szczególności z instalacji przeróbki odpadów zwierzęcych lub roślinnych, oczyszczalni ścieków oraz składowisk odpadów.

⁶ Biogaz rolniczy zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt. 2 ustawy o OZE to gaz otrzymywany w procesie fermentacji metanowej: a) produktów rolnych oraz produktów ubocznych rolnictwa, w tym odchodów zwierzęcych,

b) produktów z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego i produktów ubocznych, odpadów lub pozostałości z tego przetwórstwa, w tym z przetwórstwa i produkcji żywności, pochodzących z zakładów przemysłowych, a także z zakładowych oczyszczalni ścieków z przetwórstwa rolno-spożywczego, w których jest prowadzony rozdział ścieków przemysłowych od pozostałych rodzajów osadów i ścieków, c) produktów spożywczych przeterminowanych lub nieprzydatnych do spożycia, d) tłuszczów i mieszanin olejów z separacji olej/woda zawierających wyłącznie oleje jadalne i tłuszcze, e) biomasy roślinnej zebranej z terenów innych niż zaewidencjonowane jako rolne, f) odchodów zwierzęcych pozyskanych z działalności innej niż rolnicza – z wyłączeniem biogazu pozyskanego z odpadów komunalnych, ze składowisk odpadów, a także z substratów pochodzących z oczyszczalni ścieków innych niż wymienione w lit. b.

⁷ Biometan zgodnie z definicją ujętą w art. 2 pkt 3c ustawy o OZE to 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.

⁸ Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030, dalej „KPEiK”. Dokument opracowany na podstawie art. 15ab ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r., poz. 266, ze zm.).

⁹ Dalej „PEP2040”.

11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹⁰, pomimo, że termin transpozycji minął 30 czerwca 2021 r. (trzy lata i cztery miesiące opóźnienia w transpozycji). W konsekwencji w polskim systemie prawnym nie zostały uregulowane m.in. kwestie związane z zapewnieniem stosowania kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do paliw z biomasy, które mogą być wykorzystywane do celów OZE w sektorach innych niż transport.

Nie dokonano również pełnej implementacji niektórych przepisów wprowadzonych do dyrektywy RED II Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniającej dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylającą dyrektywę Rady (UE) 2015/652¹¹, pomimo że termin na ich wprowadzenie w życie upłynął 1 lipca 2024 r. W konsekwencji nie nastąpiło uproszczenie procedur uzyskiwania zezwoleń administracyjnych jak i rozstrzygania sporów administracyjnych i sądowych m.in. w sprawach dot. sektora biogazowego.

Powyższe skutkowało wszczęciem przez KE procedury naruszeniowej, mającej na celu wyegzekwowanie od Państwa Polskiego podjętych zobowiązań traktatowych.

W okresie objętym kontrolą Minister podjął działania mające na celu zwiększenie roli biogazu, biogazu rolniczego i biometanu w krajowym systemie energetycznym, obejmujące w szczególności doprowadzenie do nowelizacji dwóch ustaw: z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹² - m.in. w części dot. utworzenia podstaw do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie produkcji biometanu (co nastąpiło wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw¹³); a także z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne – m.in. w zakresie wdrożenia mechanizmów nierynkowego ograniczenia wytwarzania energii elektrycznej (co nastąpiło wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw¹⁴).

Powyższe nie przyniosło jednak dotychczas istotnych efektów w rozwoju sektora biogazu i biogazu rolniczego, na co wpływ z pewnością miał stosunkowo krótki okres od ich wdrożenia¹⁵. Według danych na koniec III kwartału 2024 r., moc elektryczna instalacji biogazowych wynosiła 306,58 MW, tym samym od początku 2021 r. nastąpił przyrost na poziomie ok. 51 MW¹⁶, przy czym w obowiązującym KPEiK w scenariuszu odniesienia (scenariusz „pesymistyczny”) prognoza wskazywała, że w latach 2021-2025 nastąpi przyrost mocy o co najmniej 183 MW tj. co najmniej trzykrotnie wyższy.

Roczna produkcja biogazu, w tym biogazu rolniczego wzrosła z 662,7 mln m³ w 2021 r. do 774,5 mln m³ w 2023 r., i mimo wzrostu produkcji, ilość ta stanowiła zaledwie 9,9% oszacowanego wg. źródeł Ministra potencjału produkcyjnego kraju¹⁷. Ponadto na dzień zakończenia niniejszej kontroli w Polsce nie funkcjonowała żadna instalacja wytwarzająca biometan.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 328/82 z 21.12.2018 r. ze zm., dalej „dyrektywa RED II”.

¹¹ Dz. Urz. UE L 2413 z 31.10.2023 r. ze zm., dalej „dyrektywa RED III”.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm., dalej: „ustawa o OZE”.

¹³ Dz. U. z 2023 r., poz. 1762, dalej „nowelizacja ustawy o OZE z 2023 r.”.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1681, dalej „nowelizacja PE”.

¹⁵ Teoretycznie, czas na realizację procesu inwestycyjnego (wraz z pozyskaniem wszystkich terminów ustawowych), powinien wynosić ok. 10-12 miesięcy, a do 24 miesięcy w przypadku instalacji o mocy powyżej 0,5 MW.

¹⁶ Na koniec 2020 r. moc elektryczna instalacji biogazowych wynosiła 255,7 MW.

¹⁷ Do ww. wyliczenia przyjęto założenie zawarte w KPEiK dot. krajowego potencjału sektora biogazowego (7,8 mld m³).

Realizując zadania związane z obowiązkiem o którym mowa w art. 128 ust. 2 pkt 2 ustawy o OZE, Minister monitorował funkcjonowanie instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii OZE, w tym biogazu i biogazu rolniczego. Powyższe realizował w szczególności poprzez dokonywanie bieżących analiz i ocen obowiązujących przepisów prawa czego efektem było m.in. wydłużenie systemu aukcyjnego do 2047 r.; wprowadzenie rozporządzenia określającego wolumen aukcyjny oraz jego wartość; wprowadzenie aukcji dla hybrydowych instalacji OZE; czy też wprowadzenie dedykowanych dla biogazowni rozwiązań, dzięki którym umożliwiono dodatkowe odstępstwa dla tych instalacji w ramach weryfikacji rzeczywistego stopnia wykorzystania mocy.

Ponadto w toku kontroli NIK ustalono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- niezapewnieniu skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem NFOŚiGW w zakresie realizacji programów priorytetowych wspierających wytwarzanie energii z biogazu (w tym biogazu rolniczego). W ramach realizowanych zadań nadzorczych, Minister nie zapewnił bowiem ani właściwej terminowości w rozpatrywaniu wniosków składanych do Funduszu w ramach poszczególnych programów priorytetowych (wnioski były rozpatrywane ze zwłoką wynoszącą od 4 do 286 dni), ani nie zagwarantował sobie dostępu do danych o wielkości wydatków poniesionych w ramach poszczególnych programów priorytetowych na inwestycje związane *stricte* z budową, rozbudową i/lub modernizacją biogazowni i biogazowni rolniczych;
- nierzetelnej realizacji niektórych zadań, związanych z: publikowaniem informacji w bazie danych dot. wykorzystania energii z OZE (naruszenie przepisów zawartych w art. 131 ust. 3 pkt 1a, 1b i 4 ustawy o OZE, wprowadzonych do niej nowelizacją ustawy o OZE z 2023 r.); niezorganizowaniem w wymaganym terminie (tj. do dnia 1 lipca 2024 r.) krajowego punktu kontaktowego ds. odnawialnych źródeł energii¹⁸ (obowiązek wynikający z postanowień art. 160a ust. 1 ustawy oraz zmian wprowadzonych dyrektywą REDIII do art. 16 ust. 3 dyrektywy REDII); opracowaniem sprawozdania dotyczącego postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych za lata 2019-2020 (przekroczenie terminu określonego w art. 127 ust. 4 ustawy o OZE¹⁹).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja polityki państwa w zakresie wykorzystania energii z biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu.

Opis stanu faktycznego

1. W MKiŚ nie przygotowano projektów ustaw w terminie umożliwiającym transpozycję zapisów dyrektywy REDII do ustawodawstwa krajowego do wskazanego w tym dokumencie dnia 30 czerwca 2021 r. W okresie objętym kontrolą częściowa implementacja dyrektywy REDII następowała etapowo, poprzez przyjęcie nowelizacji ustawy o OZE z 2023 r. oraz nowelizacji ustawy PE w dniu 28 lipca 2023 r.

¹⁸ Dalej „KPK OZE”.

¹⁹ Obowiązek uchylony z dniem 1 października 2023 r. nowelizacją ustawy o OZE z 2023 r.

²⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Nowelizacja ustawy o OZE z 2023 r. wdrożyła do krajowego porządku prawnego przepisy dyrektywy REDII²¹ z obszarów ciepłownictwa, chłodnictwa, gwarancji pochodzenia, krajowego punktu kontaktowego do spraw odnawialnych źródeł energii²² oraz procedur administracyjnych²³. Dodatkowo, oprócz rozwiązań mających na celu implementację dyrektywy RED II, ustawa ta w zakresie biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu wprowadziła rozwiązania związane z: systemem wsparcia dla zmodernizowanych instalacji OZE oraz tych instalacji, którym upłynął 15-letni okres wsparcia²⁴; hybrydowymi instalacjami OZE²⁵; klastrami energii²⁶; *cable pooling*²⁷; możliwością zastosowania alternatywnego trybu przyłączenia biogazowni do sieci w przypadku braku dostępności pełnych mocy przyłączeniowych, a także wprowadzeniem rozwiązań w zakresie biometanu²⁸.

Nowelizacja ustawy PE z 2023 r. wdrożyła do krajowego porządku prawnego przepisy dyrektywy REDII w zakresie: handlu energią odnawialną w formule *peer-to-peer*²⁹; ram prawnych zapewniających działanie nowego podmiotu - obywatelskiej społeczności energetycznej, która ma na celu umożliwienie odbiorcom końcowym energii elektrycznej, w tym energii wyprodukowanej z biogazu, bezpośredni udział w wytwarzaniu, zużyciu oraz dzieleniu się energią elektryczną z innymi odbiorcami. Ustawa ta, w zakresie biogazowni wprowadzała również przepisy regulujące zasady przyłączenia instalacji OZE wytwarzających energię elektryczną, zgodnie z harmonogramem pracy określonym z góry przez Operatora Systemu Dystrybucyjnego i zaakceptowanym przez biogazownię³⁰.

Powyższe ustawy, pomimo iż wdrażały rozwiązania prawne zawarte w dyrektywie REDII, to nie zapewniły jej pełnej implementacji oraz były przyjęte po terminie

²¹ Art. 15-16, 19 i 23-24 dyrektywy REDII.

²² Dalej „KPK OZE”.

²³ Zgodnie z przepisami prawa budowlanego roboty budowlane polegające na instalowaniu urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 50 kW wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę. Na podstawie zapisów dyrektywy REDII podniesiono przedmiotowy limit do granicy 150 kW mocy.

²⁴ Wdrożenie systemu wsparcia operacyjnego umożliwiającego pokrycie uzasadnionych kosztów operacyjnych dla instalacji OZE po zakończeniu 15 letniego okresu wsparcia oraz systemu wsparcia umożliwiającego modernizację instalacji OZE, w wyniku której odtworzony został stan pierwotny instalacji lub nastąpił przyrost mocy elektrycznej, poniesione koszty modernizacji przekroczyły wartość 40% kosztów kwalifikowanych wybudowania nowej referencyjnej instalacji.

²⁵ Zmiana definicji hybrydowej instalacji OZE w art. 2 pkt 11a ustawy o OZE były efektem uwzględnienia przy definiowaniu hybrydowej instalacji odnawialnego źródła energii funkcjonujących rozwiązań technologicznych.

²⁶ Podstawowy mechanizm preferencji dla klastrów energii będzie obejmował zwolnienia z opłaty OZE, opłaty kogeneracyjnej, akcyzy oraz obowiązków związanych ze świadectwami pochodzenia w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej z OZE przez członków klastra energii i pobranej przez członków tego klastra dla każdej godziny okresu rozliczeniowego. Jednocześnie dla członków klastrów, którzy wykazą wyższy poziom zużycia własnego tj. powyżej 60%, przewidziany będzie dodatkowy instrument wsparcia obejmujący upust od zmiennych składników taryfy dystrybucyjnej.

²⁷ Koncepcja, dzięki której inwestorzy mogą budować kolejne elektrownie fotowoltaiczne lub wiatrowe w sytuacji malejących możliwości uzyskiwania warunków przyłączenia dla nowych projektów. *Cable pooling* oznacza szersze wykorzystanie zabezpieczonych zdolności przesyłu energii – np. dla zbudowanej wcześniej elektrowni wiatrowej – do uruchomienia w tej samej lokalizacji elektrowni fotowoltaicznej.

²⁸ W tym: wprowadzono definicję biometanu, określono zasady wykonywania działalności w zakresie jego wytwarzania, dostosowano gwarancje pochodzenia, objęto systemem wsparcia Fit in Premium, rozszerzono definicję paliw gazowych o biometan, wprowadzono obowiązek wskazania przez operatora sieci gazowej alternatywnej możliwości wykonania przyłącza do sieci gazowej.

²⁹ Sprzedaż energii odnawialnej pomiędzy uczestnikami rynku na podstawie umowy zawierającej z góry określone warunki dotyczące zautomatyzowanego wykonania transakcji i płatności za nią, bezpośrednio między uczestnikami rynku albo pośrednio poprzez certyfikowanego uczestnika rynku będącego stroną trzecią, takiego jak koncentrator.

³⁰ W drodze wyjątku, przy braku dostępności pełnej mocy przyłączeniowej zawartej we wniosku o określenie warunków przyłączenia do sieci, wnioskodawca uzyskuje możliwość przyłączenia biogazowni do sieci elektroenergetycznej na szczególnych zasadach. Uzgodnione między wytwórcą energii i Operatorem Systemów Dystrybucyjnych ograniczenia w zakresie możliwości wprowadzenia do sieci energii elektrycznej wytworzonej w biogazowni są następnie ujmowane w umowie o przyłączenie do sieci. Przepisy umożliwiają zastosowanie alternatywnego trybu przyłączenia biogazowni do sieci w przypadku braku dostępności pełnych mocy przyłączeniowych, a zatem ich celem jest zmniejszenie ilości odmów przyłączenia do sieci elektroenergetycznej biogazowni.

wynikającym z art. 36 dyrektywy REDII, który zobowiązywał państwa członkowskie UE do wprowadzenia ich w życie do dnia 30 czerwca 2021 r. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Konsekwencją niewdrożenia ww. dyrektywy było wystosowane przez KE w dniu 23 lipca 2021 r. pisma, w którym wskazała na upływ terminu transpozycji i wezwała do przekazania treści przepisów prawa krajowego implementujących tę dyrektywę. Stanowisko w tej sprawie strona Polska przedstawiła KE w dniu 27 września 2021 r. Wskazano w nim, że aby w pełni zaimplementować dyrektywę REDII należy uchwalić nowelizację ustawy o OZE z 2023 r., nowelizację PE oraz ustawę o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw³¹. W związku z powyższym, KE działając na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³², wystosowała w dniu 15 lutego 2023 r. tzw. Uzasadnioną Opinię, w odpowiedzi na którą w dniu 17 kwietnia 2023 r. przekazano stanowisko Polski, zawierające opis postępów prac nad każdym z projektów ustaw implementujących. Po uzyskaniu stanowiska Polski, KE nie podjęła dalszych kroków proceduralnych przewidzianych w art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE tj. wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 408-440, 466-523, 602-609, 773-808)

W MKiŚ prowadzone były od maja 2024 r. prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (dalej: *projekt UC28*), którego jednym z celów było wdrożenie niezaimplementowanych dotychczas postanowień dyrektywy REDII. W projekcie ustawy wskazano możliwe krajowe ścieżki rozwoju rynku niskoemisyjnych paliw transportowych w kierunku zwiększenia wykorzystania energii odnawialnej, a także stworzenia warunków dla rozwoju technologii biokomponentów zaawansowanych (w tym wykorzystanie biometanu³³) oraz rozszerzenia obowiązku stosowania kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczeń emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do paliw z biomasy (w tym biogaz i biometan), które będą wykorzystywane do określonych w REDII celów OZE w sektorach innych niż transport. Po zakończeniu w październiku 2024 r. konsultacji publicznych, projekt tej ustawy został przedłożony do prac Komisji Prawniczej przy Radzie Ministrów³⁴. Zgodnie z założeniami zawartymi w wykazie prac legislacyjnych i programowych, przyjęcie tego projektu przez RM zaplanowano na III kwartał 2024 r., jednak w wyniku trwających konsultacji i uzgodnień, termin ten nie został zachowany, w związku z czym ww. projekt przyjęto na posiedzeniu RM dopiero w dniu 7 stycznia 2025 r.

Jak wyjaśniła Minister, projekt UC28 był wznowieniem prac nad poprzednim projektem ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, który na etapie prac rządowych oznaczony był jako projekt UC110. Pomimo faktu, że projekt przeszedł pozytywnie w połowie lipca 2023 r. etap Komisji Prawniczej przy Rządowym Centrum Legislacji i został przekazany do rozpatrzenia przez RM (21 lipca 2023 r. za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³⁵), ostatecznie nie został przyjęty. Wraz z zakończeniem IX kadencji parlamentu, prace nad tym projektem nie były kontynuowane. Minister poinformował przy tym, że „(...) jednym z priorytetów nowego Kierownictwa resortu klimatu

³¹ Projekt ustawy miał nadany nr UC110. Projekt ustawy w lipcu 2023 r. nie został ostatecznie przyjęty przez RM.. W maju 2024 r. wznowiono prace nad projektem ustawy, który w wykazie prac legislacyjnych i programowych RM otrzymał nr UC28.

³² Dalej „Traktat o funkcjonowaniu UE”.

³³ Biometan jako biopaliwo II generacji, wytwarzany z biomasy odpadowej np. pozostałości z sektora rolno-spożywczego.

³⁴ Dalej „RM”.

³⁵ Dalej „KPRM”.

i środowiska było podjęcie działań mających na celu wznowienie prac nad ww. projektem ustawy w ramach nowej kadencji Sejmu w celu umożliwienia najszybszego i skutecznego przekazania go do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, a zakres nowej wersji projektu decyzją kierownictwa MKiŚ ograniczono do przepisów wdrażających dyrektywę REDII”.

(akta kontroli str. 10-13, 441-465, 602-603, 809-845, 3694-3695, 3706-3707)

2. W MKiŚ nie przygotowano rozwiązań prawnych (projektów ustaw) implementujących do krajowego porządku prawnego rozwiązania i cele określone w dyrektywie REDIII. Do dnia zakończenia kontroli, nie powołano w MKiŚ zespołu projektowego odpowiedzialnego za przygotowanie odpowiednich projektów ustaw wdrażających tę dyrektywę. Działania w zakresie jej implementacji nie były ujęte w rocznym planie działania Ministra na rok 2024, natomiast w 2025 r. przewidywano wyłącznie prace nad przygotowaniem i publikacją mapy potencjału energii z OZE, zgodnie ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę REDIII oraz nowelizację ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych.

Zakres wstępnych prac analityczno-koncepcyjnych dotyczący biogazu, biogazu rolniczego i biometanu obejmował analizy wdrożenia obowiązku nakładanego na dostawców paliw, którzy mają zapewnić by łączny udział zaawansowanych biopaliw, biogazu³⁶ oraz paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego w energii dostarczonej do sektora transportu wyniósł co najmniej 1% w 2025 r. i 5,5% w 2030 r. (w tym udział paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego wyniósł co najmniej 1 punkt procentowy w 2030 r.³⁷).

Jak wyjaśnił Minister, kolejnym obszarem prac analityczno-koncepcyjnych nad wdrożeniem dyrektywy REDIII były zagadnienia dot. skrócenia procedur inwestycyjnych dla OZE, w tym mapowania potencjału OZE oraz utworzenia obszarów przyspieszonego rozwoju OZE. Wynikiem tych prac będzie przygotowanie rozwiązań prawnych dotyczących mapowania obszarów niezbędnych do wniesienia krajowych wkładów w realizację ogólnego celu unijnego w zakresie energii odnawialnej wyznaczonego na 2030 r. oraz utworzenia obszarów przyspieszonego rozwoju OZE³⁸. Rozwiązania te zostały zawarte w projekcie nowelizacji ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, który na dzień zakończenia czynności kontrolnych został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM³⁹. Minister poinformował również, że terminy transpozycji dyrektywy REDIII wyznaczono na 21 maja 2025 r., a w odniesieniu do obszarów przyspieszonego rozwoju OZE - na 26 lutego 2026 r.

(akta kontroli str. 14-15, 604, 3360-3361, 3436-3439, 3672-3676)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że część zapisów dyrektywy REDIII w zakresie przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń na budowę, rozbudowę i modernizację instalacji OZE miało zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy REDIII zostać zaimplementowane w terminie do dnia 1 lipca 2024 r.⁴⁰, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³⁶ Wyprodukowanych z surowców wymienionych w załączniku IX część A dyrektywy REDIII.

³⁷ Wymóg z art. 25 ust. 1 dyrektywy REDII, dodanego przez dyrektywę REDIII.

³⁸ Mapowanie potencjału energii OZE w odniesieniu do fotowoltaicznych i lądowych instalacji wiatrowych, jak również z innych OZE, było kamieniem milowym G1L do osiągnięcia w ramach ogłoszonego działania G3.1.1 Usprawnienie procesu wydawania pozwoleń dotyczących odnawialnych źródeł energii.

³⁹ Projekt został wpisany do wykazu pod numerem UD162: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-promowaniu-wytwarzania-energii-elektrycznej-w-morskich-farmach-wiatrowych-oraz-niektorych-innych-ustaw> dostęp: 23 grudnia 2024 r.

⁴⁰ Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy REDIII państwa członkowskie UE wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania art. 1 pkt 6 w odniesieniu do art. 15e dyrektywy REDII

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę tempo prac legislacyjnych nad implementacją dyrektywy REDII, która do dnia zakończenia kontroli nie została w pełni wdrożona (i była tematem postępowania naruszeniowego przed KE), istnieje uzasadnione ryzyko opóźnionego przedstawienia RM przez Ministra odpowiednich projektów ustaw mających na celu implementację dyrektywy REDIII w pozostałym zakresie. Tym bardziej, że brak implementacji części przepisów dyrektywy REDIII w zakresie skrócenia procedur wydawania zezwoleń, skutkowało wystąpieniem KE (pismem z dnia 24 września 2024 r.) o usunięcie tych uchybień, jednak do dnia 4 grudnia 2024 r.⁴¹ Minister nie przygotował stosownej odpowiedzi w tej sprawie.

(akta kontroli str. 10-15, 602-609, 3058-3059, 3295-3297, 3360-3361, 3436-3439)

Na pytanie, dlaczego nie podjęto działań w celu przygotowania projektów ustaw implementujących dyrektywę REDIII, Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że w Departamencie Odnawialnych Źródeł Energii MKiŚ trwały zaawansowane prace nad projektami ustaw UC28⁴², UD41⁴³ oraz UD89⁴⁴, a „wprowadzenie kolejnego projektu lub znaczące rozszerzenie zakresu przedmiotowego ww. projektów o zagadnienia obejmujące wdrożenie przytoczonych w pytaniu przepisów dyrektywy RED III stanowiłoby istotne zagrożenie dla ich terminowego procedowania.”

(akta kontroli str. 3058-3059)

W okresie objętym kontrolą prowadzone były inne prace legislacyjne, niezwiązane z implementacją unijnych dyrektyw REDII i REDIII, w wyniku których opracowano projekty następujących aktów prawnych:

- projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁴⁵,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw⁴⁶,
- Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje, oraz referencyjnych wolumenów sprzedaży energii elektrycznej⁴⁷.

W ustawie o zmianie ustawy o OZE z 2024 r., ujęto zmiany dotyczące dostosowania prawa krajowego do prawa europejskiego w zakresie udzielanej pomocy publicznej w systemach wsparcia OZE, wprowadzenia rozwiązań przyspieszających wydawanie zezwoleń w zakresie OZE⁴⁸ oraz zmian w systemie rozliczeń dla prosumentów OZE. Najistotniejszą zmianą dotyczącą obszaru biogazu, biogazu

oraz art. 1 pkt 7 w odniesieniu do art. 16, 16b, 16c, 16d, 16e oraz 16f tej dyrektywy w terminie do dnia 1 lipca 2024 r.

⁴¹ Data pisma z wyjaśnieniami w tej sprawie – nr BKA-KA.081.14.2024.PK.

⁴² Projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw.

⁴³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁵ W dniu 6 grudnia 2024 r. Prezydent RP podpisał ustawę z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1847), dalej „ustawa o zmianie ustawy o OZE z 2024 r.).

⁴⁶ Dalej „projekt UD89”.

⁴⁷ Dz. U. poz. 2440. Rozporządzenie określało cenę referencyjną energii elektrycznej dla biogazowni i biogazowni rolniczych, która w omawianym rozporządzeniu została określona w zależności od mocy i technologii np. od 586 zł/MWh (dla instalacji zasilanych biogazem) do 1025 zł/MWh (dla instalacji zasilanych biogazem rolniczym i wytwarzających energię elektryczną w procesie kogeneracji).

⁴⁸ Skrócenie terminów wydania pozwolenia na budowę, przyłączenia do sieci elektroenergetycznych dla instalacji fotowoltaicznych montowanych na budynkach. Ustanowienie, że inwestycje w OZE są przedsięwzięciami realizującymi nadrzędny interes społeczny.

rolniczego oraz biometanu, było zaplanowanie zmian w systemie wsparcia FiT, polegających na zmniejszeniu mocy instalacji (z 0,5 MW do 0,2 MW) uprawnionych do korzystania z prawa do gwarantowanego odbioru energii przez sprzedawcę zobowiązanego oraz zwolnienia z obciążeń w zakresie bilansowania handlowego. Pierwotnie, projekt ww. ustawy przewidywał również, że wraz z ograniczeniem mocy jednostek uprawnionych do korzystania ze zwolnień ponoszenia kosztów bilansowania handlowego, ograniczona zostanie wysokość wsparcia w postaci cen referencyjnych zakupu niewykorzystanej części energii elektrycznej (wyższym wsparciem objęte były jednostki do 0,5 MW, natomiast projekt przewidywał wyższe wsparcie dla jednostek do 0,2 MW). W związku z uwagami zgłaszanymi w trakcie konsultacji publicznych, w tym przez MRiRW, w uchwalonej ustawie poziom wsparcia pozostawiono bez zmian.

(akta kontroli str. 388-404, 3064, 3073a-3073h)

Projekt UD89 miał przede wszystkim wdrażać rozwiązania prawne, które spowodowałyby liberalizację przepisów ograniczających lokalizację elektrowni wiatrowych, jednak w ramach tego projektu zostały również zaproponowane rozwiązania dedykowane wytwórcom biometanu, w tym wsparcie dla instalacji produkujących biometan o mocy powyżej 1 MW⁴⁹. Przedstawiony w dniu 25 września 2024 r. do opiniowania projekt zawierał również inne rozwiązania w zakresie wsparcia produkcji biometanu i biogazu, w tym:

- wprowadzenie rozwiązań dot. gazociągu bezpośredniego⁵⁰;
- obowiązek dostarczenia minimalnego progu ilości biometanu określonej w ofercie w ramach aukcyjnego systemu wsparcia dla biometanowni do 60%;
- obowiązek minimalnego progu dostarczenia energii elektrycznej określonej w ofercie w ramach aukcyjnego systemu wsparcia z 85% do 65%;
- korekta ceny sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej do wartości 100% ceny referencyjnej w systemie operacyjnym FIP⁵¹ i wprowadzenie zasady, że cena stała w przypadku tego systemu wsparcia jest równa cenie referencyjnej, określonej dla wsparcia operacyjnego.

(akta kontroli str. 3797-3809)

3. Celem planu REPowerEU stanowiącego element Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności⁵² (Komponent G) 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. Do osiągnięcia tych celów przewidziano realizację siedmiu reform⁵³ i 10 inwestycji⁵⁴ ujętych w KPO. Ogłoszony przez KE plan

⁴⁹ W obowiązującej ustawie o OZE istnieje system wsparcia operacyjnego polegający na dopłatach do ceny rynkowej (feed in premium - FIP) dla instalacji OZE wytwarzających biometan o łącznej mocy zainstalowanej, przeliczonej na moc zainstalowaną elektryczną, nie większej niż 1 MW. Mając na uwadze rosnące zapotrzebowanie w zakresie wsparcia instalacji o mocy większej niż 1 MW, w projekcie przewidziano wprowadzenie systemu wsparcia w postaci aukcji dla instalacji OZE wytwarzających biometan.

⁵⁰ Jednym z celów tej ustawy było stworzenie ram prawnych do takiego wykorzystania substratów, które pozwoliłoby na optymalizację udziału różnego rodzaju biogazu w miksie energetycznym, co przyczyniłoby się do redukcji przeciążeń w lokalnych sieciach elektroenergetycznych na obszarach wiejskich oraz do wzrostu potencjału inwestycyjnego w zakresie biometanu.

⁵¹ Dotyczy to wsparcia wymienionego w art. 69a ust. 3a ustawy OZE tj. instalacji (m.in. biogazowych) którym zakończył się pierwotny 15-letni okres wsparcia.

⁵² Dalej „KPO”.

⁵³ Podkomponenty: G.1.1 Wspieranie rozwoju lokalnych społeczności energetycznych; G1.2.1 Rozwiązania regulacyjne służące szybszej integracji odnawialnych źródeł energii z sieciami dystrybucyjnymi; G1.2.2

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, Ministerstwo 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 inicjatywy podjęte w ramach inwestycji wchodzących w skład komponentu „G”, będące w gestii MKiŚ dotyczyły:

- G1.2.3 *Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna, w tym inwestycje o zwiększonej skali*⁵⁵ oraz G.1.2.4 *Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych OZE*⁵⁶. Jednym z celów inwestycji polegających na budowie i modernizacji sieci przesyłowych oraz dystrybucyjnych jest zwiększenie możliwości przyłączania nowych mocy OZE, w tym biogazowni i biogazowni rolniczych.
- G3.1.4 *Wsparcie na rzecz krajowego systemu energetycznego (Fundusz wsparcia energetyki)*. Zadanie to było realizowane w ramach utworzonego i prowadzonego, na podstawie zawartej w dniu 9 września 2024 r. umowy wykonawczej przez Bank Gospodarstwa Krajowego⁵⁷ funduszu, którego celem było wspieranie inwestycji dot. m.in. budowy infrastruktury do produkcji biometanu jak również wsparcia dla projektów zapewniających stabilność systemu energetycznego⁵⁸. Na potrzeby funduszu przewidziano kwotę wsparcia 17,1 mld euro. W ramach określonych w KPO kamieni milowych nie określono wskaźnika, ile środków ma zostać przeznaczonych w ramach Funduszu wsparcia energetyki na realizację inwestycji wspierających rozwój biogazu i biometanu.

Ponadto, w ramach rewizji KPO z grudnia 2023 r., Minister zgłosił realizację dwóch dodatkowych reform dotyczących wszystkich rodzajów OZE, w tym instalacji biogazu i biometanu:

- G1.2.2 *Usuwanie barier ograniczających integrację odnawialnych źródeł energii z sieciami elektroenergetycznymi*;

Usuwanie barier ograniczających integrację odnawialnych źródeł energii z sieciami elektroenergetycznymi; G1.3.1 Wspieranie zrównoważonego transportu; G3.1.1 Usprawnienie procesu wydawania pozwoleń dotyczących odnawialnych źródeł energii; G3.1.2. Umiejscowienie na potrzeby zielonej transformacji; G3.1.3. Zwiększenie efektywności energetycznej oraz przyspieszenie stopniowego wycofywania paliw kopalnych w ogrzewaniu budynków mieszkalnych.

⁵⁴ Podkomponenty: G1.1.3 Systemy magazynowania energii; G1.1.4 Wsparcie dla instytucji wdrażających reformy i inwestycje w ramach REPowerEU; G1.2.3 Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna, w tym inwestycje o zwiększonej skali; G1.2.4 Budowa lub modernizacja sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych odnawialnych źródeł energii; G1.3.2 Zeroemisyjny transport zbiorowy (autobusy); G3.1.4. Wsparcie na rzecz krajowego systemu energetycznego (Fundusz wsparcia energetyki); G3.1.5. Budowa morskich farm wiatrowych (Fundusz na rzecz morskiej energetyki wiatrowej); G3.2.1. Budowa infrastruktury gazu ziemnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego; G3.3.1 Systemy magazynowania energii (wsparcie zwrotne);

⁵⁵ Na realizację inwestycji G1.2.3 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.

⁵⁶ 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 i integrującymi funkcje inteligentnych sieci, odpowiadające wymogom określonych projektów wskazanych w kamieniu milowym G26G.

⁵⁷ Dalej „BGK”.

⁵⁸ W okresie objętym kontrolą BGK prowadził nabory dotyczące inwestycji w sieci przesyłowe i dystrybucyjne: <https://www.bgk.pl/produkty/pozyczki-na-sieci-elektroenergetyczne/> dostęp: 20 grudnia 2024 r.

- G3.1.1 Usprawnienie procesu wydawania pozwoleń dotyczących odnawialnych źródeł energii.

Realizacja powyższych reform ma na celu osiągnięcie kamieni milowych opisanych w KPO. W przypadku komponentu G1.2.2 kamień milowy (G13G)⁵⁹ został zrealizowany poprzez zmiany prawne wprowadzone nowelizacją ustawy o OZE z 2023 r. wdrażającą mechanizm *cable pooling*. Realizacja reformy G3.1.1 wiązała się z realizacją siedmiu kamieni milowych⁶⁰, których część była na etapie wdrażania w ramach prac nad implementacją dyrektywy REDIII⁶¹.

(akta kontroli str. 15-19, 26-62, 958-962, 970-995, 1191-1194, 3354-3358)

4. W obowiązujących dokumentach strategicznych dotyczących polityki energetycznej państwa, jak również w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu przyjęto następujące założenia w zakresie branży biogazu, w tym biogazu rolniczego oraz biometanu:

a) w *Polityce energetycznej Polski do 2040 r.*⁶² -

- udział energii odnawialnej w końcowym zużyciu brutto powinna wynosić co najmniej 23%, w tym nie mniej niż 32% w sektorze elektroenergetycznym;
- biometan - jako paliwo do dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego, przy wykorzystaniu krajowego potencjału w zakresie produkcji tego paliwa, a także paliwo w sektorze transportu;
- biogaz – jako element rozwoju OZE, uwzględniający sektor ciepłowniczy, co umożliwi rozwój sektora ciepłownictwa systemowego opartego o wykorzystanie lokalnych zasobów OZE;
- sposób przystosowania rolnictwa do zmian klimatycznych i redukcji odpadów w produkcji rolno-spożywczej (zamknięty obieg gospodarki odpadami);
- zdolność do transportu gazociągami mieszaniny gazów zawierających ok. 10% gazów zdekarbonizowanych (biometanu i wodoru);
- realizacja działania 1.5⁶³ poprzez wykorzystanie krajowego potencjału w zakresie produkcji biogazu, biometanu, gazów syntezowych, gazu syntetycznego i wodoru;
- dynamiczny rozwój mocy wiatrowych i fotowoltaicznych, przy jednoczesnym ograniczonym wzroście pozostałych mocy OZE (biomasa, biogaz).

⁵⁹ Kamieniem milowym dla reformy G1.2.2 było wejście w życie ram prawnych umożliwiających łączenie przewodów „cable pooling” polegającej na wprowadzeniu zmian w ustawie o OZE oraz w ustawie PE umożliwiających przyłączenie wielu odnawialnych źródeł energii do sieci elektroenergetycznej w pojedynczym punkcie przyłączenia.

⁶⁰ W celu realizacji reformy należało osiągnąć następujące kamienie milowe: (G1L) mapowanie potencjału energii odnawialnej dla instalacji fotowoltaicznych i wiatrowych na lądzie, (G2L) przyspieszenie procedur wydawania zezwoleń na instalacje OZE, (G3L, G4L i G5L) cyfryzacja procesu wydawania zezwoleń, (G6L i G7L) moc zainstalowana lądowych instalacji wiatrowych i fotowoltaicznych – 28 GW i 30 GW.

⁶¹ Zawarto umowę z podmiotem, który miał przygotować mapę potencjału OZE. Na etapie opracowania znajdowały się ramy prawne dla wyznaczenia obszarów przyspieszonego rozwoju OZE w ramach prac nad nowelizacją ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych.

⁶² Dokument opracowywany na podstawie art. 15a ustawy Prawo energetyczne, którego celem było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrona środowiska, w tym klimatu. PEP2040 został przyjęty przez RM dnia 2 lutego 2021 r. Link do aktualnej wersji PEP2040: <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> dostęp: 2 grudnia 2024 r.

⁶³ Działanie określone w ramach celu szczegółowego nr 1 Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych.

Ponadto, w załączniku nr 2 do PEP2040 oszacowano, że przyrost mocy instalacji produkujących energię elektryczną z biogazu/biogazu rolniczego wyniesie co najmniej 741 MW do 2030 r., przy czym poziom ten będzie wynosił co najmniej 517 MW w 2025 r.⁶⁴ Powyższe założenia mają się przełożyć na produkcję energii elektrycznej w ilości do 3,9 TWh (tj. ok. 1,9% całej produkcji energii elektrycznej) w 2030 r. W dokumencie nie określono jednak założeń dot. produkcji biometanu.

- b) w *Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*, przekazanym 30 grudnia 2019 r. przez Ministra Aktywów Państwowych do KE, w zakresie związanym z problematyką wytwarzania energii z biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu w ww. dokumencie przewidziano:
- udział energii odnawialnej w końcowym zużyciu brutto powinien wynosić co najmniej 21-23%, w tym nie mniej niż 32% w sektorze elektroenergetycznym;
 - konieczność wprowadzenia certyfikacji biomasy i paliw z biomasy, co ma na celu potwierdzenie spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju;
 - rolę stabilizatora systemu elektroenergetycznego, ze względu na nieprzewidywalność produkcji energii;
 - eksploatację biogazowni umożliwiającą zagospodarowanie szczególnie uciążliwych odpadów z produkcji rolno-spożywczej (np. zwierzęcych, gazów wysypiskowych);
 - rozszerzenie możliwości wykorzystania produktów energetycznych wytwarzanych przez biogazownie w energetyce. W zależności od lokalnego zapotrzebowania biogazownie będą mogły wytwarzać energię elektryczną, biometan, ciepło lub chłód, wykorzystując do ich produkcji lokalnie występujące zasoby.

W ramach prac nad KPEiK opracowano do niego dwa załączniki opisujące scenariusze rozwojowe i prognostyczne dotyczące m.in. sektora OZE. Pierwszy z nich uwzględniał obecną sytuację i prognozy przy polityce i środkach istniejących na koniec 2017 r., tj. bez wdrożenia KPEiK - zwany dalej scenariuszem odniesienia. Drugi, zawierał prognozy i oceny uwzględniające skutki planowanych polityk i środków - tzw. scenariusz polityki energetyczno-klimatycznej. 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 poziom ten będzie wynosił od 439 MW do 517 MW w 2025 r. Przy tak przyjętych założeniach, produkcja energii elektrycznej z biogazu/biogazu rolniczego wynosiłaby - w zależności od przyjętego scenariusza - od 3,0 do 3,9 TWh (co odpowiadałoby za 1,5% do 1,9% całej produkcji energii elektrycznej). W KPEiK nie określono prognoz produkcji biometanu.

Według danych na dzień 31 grudnia 2023 r., moc elektryczna instalacji biogazowych wynosiła 296,04 MW, w tym instalacji biogazu rolniczego 155,3 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 MW⁶⁵. Z powyższych danych wynika, że w okresie trzech lat obowiązywania KPEiK (lata 2021-2023), przyrost mocy elektrycznej źródeł biogazowych wyniósł

⁶⁴ Przedstawione założenia stanowią prognozy rozwoju sektora paliwowo-energetycznego w horyzoncie 20-letnim w scenariuszu zrównoważonych wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂, zbieżnych z prognozami Międzynarodowej Agencji Energii oraz KPEiK.

⁶⁵ Na podstawie danych z elektronicznej bazy danych wykorzystania OZE prowadzonej przez MKiŚ na podstawie art. 131 ustawy OZE.

40,34 MW, przy czym w obowiązującym KPEiK w scenariuszu odniesienia (scenariusz „pesymistyczny”) prognoza wskazywała, że w latach 2021-2025 nastąpi przyrost mocy o co najmniej 183 MW. Według danych na koniec III kwartału 2024 r., moc elektryczna instalacji biogazowych wynosiła 306,58 MW, w tym instalacji biogazu rolniczego 161,3 MW.

(akta kontroli str. 131-194, 855-856, 953-954, 2765-2782, 3359-3363)

Jak wyjaśnił Dyrektor DSA „(...) wartość wykorzystania biogazu w ODN⁶⁶ z 2019 r. prognozowana na 2020 r. okazała się zbyt optymistyczna, opierała się m.in. na oferowanym wsparciu dla technologii OZE, lecz to finalnie do inwestorów należy decyzja o realizowanych projektach. Jak wskazują dane rynkowe wytwarzanie energii elektrycznej z biogazu jest jedną z droższych form produkcji energii OZE (...), co ma kluczowe znaczenie dla atrakcyjności rynkowej tej technologii.”

Sekretarz Stanu dodał, że „(...) w opinii Ministerstwa Klimatu i Środowiska, efekty wprowadzonych w ostatnim czasie zmian w przepisach prawa będą widoczne w perspektywie najbliższych kilku lat (3-5 lat) z uwagi na czas trwania procesu inwestycyjnego zarówno w przypadku biogazowni jak i biometanowni. Dotychczas ustanowiono kompletne ramy prawne dla rynku biogazu. W ubiegłym roku uchwalono pierwsze przepisy regulujące rynek biometanu (definicja biometanu, system wsparcia dla biometanu)”.

(akta kontroli str. 855, 3360)

W PEP2040 oraz w KPEiK wskazywano, że potencjał energetyczny sektora rolno-spożywczego w zakresie produkcji biogazu rolniczego szacuje się na 7,8 mld m³ rocznie. Wartość ta została ujęta w dokumentach strategicznych na podstawie ogólnodostępnych badań dotyczących potencjału biogazu i biometanu, w szczególności na podstawie danych opracowanych w 2016 r. przez Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu⁶⁷.

W okresie objętym kontrolą Minister nie zlecił opracowania dokumentów mających na celu oszacowanie i zaktualizowanie krajowego potencjału produkcji biogazu, biogazu rolniczego i biometanu. Bieżące informacje na temat potencjału biogazu Minister uzyskiwał na podstawie corocznych publikacji w serwisach tematycznych⁶⁸ oraz na podstawie opracowania udostępnionego w 2024 r. przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju⁶⁹.

(akta kontroli str. 953-955, 1159-1183)

W okresie objętym kontrolą Minister podjął prace nad aktualizacją PEP2040 oraz KPEiK.

W marcu 2022 r. w związku z sytuacją międzynarodową (konflikt zbrojny na Ukrainie) MKiŚ opublikowało założenia do aktualizacji PEP2040 dotyczące wprowadzenia nowego, czwartego filaru – suwerenność energetyczna. Zgodnie z przedstawionymi założeniami, w ramach nowego filaru, zwiększony zostanie nacisk na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez większą dywersyfikację technologiczną i rozbudowę mocy opartych na źródłach krajowych, dalszy rozwój

⁶⁶ Załącznik nr 1 do KPEiK zawierający scenariusz odniesienia, który uwzględniał sytuację i prognozy przy polityce i środkach istniejących na koniec 2017 r., tj. bez wdrożenia KPEiK.

⁶⁷ Materiały Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu w ramach konferencji naukowej „Nowatorska produkcja energii w biogazowni poprzez utylizację pomiotu drobiowego z zamianą substratu roślinnego na algi” Link: <http://obrnemo.pl/wp-content/uploads/2016/05/Stan-obecny-i-perspektywy-rozwoju-technologii-biogazowych-prof.-J.-Dach.pdf> dostęp: 3 grudnia 2024 r.

⁶⁸ Coroczne publikacje serwisu Magazynu Biomasa „Raport biogaz/biometan w Polsce”.

⁶⁹ Publikacja pn. „Realny potencjał produkcji biometanu w Polsce”.

OZE⁷⁰, przy czym obok założonego dalszego rozwijania mocy wiatrowych i fotowoltaicznych, zintensyfikowane mają zostać również działania mające na celu wykorzystania OZE niezależnych od warunków atmosferycznych.

W czerwcu 2023 r. przedstawiono do prekonsultacji scenariusz przedstawiający analizę sektora elektroenergetycznego z uwzględnieniem zmian sytuacji polityczno-gospodarczej po inwazji Rosji na Ukrainę. Dokument ten zawierał założenia, na których miały opierać się przyszłe aktualizacje PEP2040 i KPEiK, w tym:

- powtórzono założenia z marca 2022 r. dotyczące działań na rzecz suwerenności energetycznej;
- przyjęto założenie dot. zastępowania popytu na gaz ziemny i ropę naftową alternatywnymi źródłami energii⁷¹;
- oszacowano, że moce OZE produkujące energię elektryczną mogą osiągnąć wartość ok. 50 GW mocy zainstalowanej do 2030 r. co przełożyłoby się na produkcję z OZE 93 TWh energii elektrycznej, co odpowiadałoby ok. 47% całej produkcji energii elektrycznej⁷²;
- przyjęto, że moce biomasowe i biogazowe to stabilne źródła energii, lecz ze względu na wysokie koszty funkcjonowania i dostępność surowców, aktualnie mają niewielki udział. Zmiana w tym obszarze może nastąpić wraz z rozwojem rynku biogazu i zwiększeniem dostępności biomasy spełniającej kryteria zrównoważonego rozwoju.

W roku 2023 kontynuowano prace nad aktualizacją PEP2040, co skutkowało przedłożeniem dwóch projektów uchwał RM: zmieniającej uchwałę w sprawie PEP2040, wraz z konsultowanym wcześniej załącznikiem prognostycznym dla sektora elektroenergetycznego⁷³ oraz w sprawie realizacji działań strategicznych, wzmacniających bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej. Dnia 16 maja 2023 r. obydwa ww. projekty zostały wycofane z dalszych prac legislacyjnych. W zamian, Rządowe Centrum Legislacji zarekomendowało Ministrowi opracowanie całościowego dokumentu, który byłby poddany międzyresortowym konsultacjom oraz konsultacjom publicznym.

W związku z powyższym, do dnia zakończenia kontroli NIK, obowiązująca polityka energetyczna państwa nie została dostosowana do wymogów ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw⁷⁴, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 131-206, 2600-2621, 2727-2782, 3292-3293, 3756-3784)

KPEiK był dokumentem opracowanym na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/1999, które określało m.in.: podstawy prawne, zakres oraz terminy dotyczące uchwalenia planu, a także sprawozdawczości z wykonania, okresu który powinien obejmować (10 lat) oraz obowiązek aktualizacji.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia, kraje członkowskie UE miały obowiązek przedłożyć projekt aktualizacji KPEiK do dnia 30 czerwca 2023 r., a ostateczną wersję aktualizacji - do dnia 30 czerwca 2024 r. Żaden z tych dokumentów nie został przekazany Komisji w wymaganych terminach, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁷⁰ W perspektywie do 2040 r. połowa energii elektrycznej pochodziłaby z OZE.

⁷¹ Np. wodorem, biometanem, biokomponentami, paliwami syntetycznymi, energią elektryczną.

⁷² Przy założeniu, że produkcja energii elektrycznej wyniesie 244 TWh (przy produkcji 166 TWh w 2023 r.).

⁷³ Stanowiącym uzupełnienie załącznika nr 2 do PEP2040.

⁷⁴ Dz.U. poz. 1093, ze zm., dalej „Nowelizacja PE z 2021 r.”.

W związku z powyższym, w dniu 20 października 2023 r. KE wszczęła postępowanie naruszeniowe zwracając się z wnioskiem o przedłożenie projektu aktualizacji KPEiK⁷⁵. W odpowiedzi, w dniu 3 listopada 2023 r. strona Polska poinformowała Komisję o pracach nad projektem aKPEiK, ale go nie przedłożyła. Z uwagi na fakt, że ww. projekt nie został przekazany, KE ponownie wystąpiła o usunięcie uchybienia (pismem z dnia 20 grudnia 2023 r.), na mocy art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE⁷⁶. Również w tym przypadku, strona Polska ustosunkowując się do postawionych zarzutów formalnych w piśmie z dnia 20 lutego 2024 r., poinformowała o aktualnym stanie prac nad projektem aKPEiK, zobowiązała się go przedłożyć do końca lutego 2024 r. oraz przedstawiła harmonogram prac nad aktualizacją KPEiK (etap po projekcie). Ostatecznie, projekt aKPEiK przekazano KE dnia 1 marca 2024 r., w związku z czym Komisja zamknęła procedurę naruszeniową.

(akta kontroli str. 602-609, 809-845, 2600-2609)

Opracowany na dzień 11 października 2024 r. projekt aKPEiK w części dotyczącej wytwarzania energii z biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu przewidywał:

- uzupełniającą rolę w systemie elektroenergetycznym elektrowni na biomasę, biogaz, a w przyszłości także na biometan, ze względu na ich stabilną produkcję energii niezależnie od warunków pogodowych;
- wdrożenie pakietu rozwiązań wspierających rozwój wykorzystania biogazu, biometanu oraz biogazowni rolniczych⁷⁷;
- racjonalne wykorzystanie energii na obszarach wiejskich, poprzez rozwój biogazowni rolniczych i wykorzystywanie odpadów rolniczych na cele energetyczne;
- zwiększony udział zaawansowanych biopaliw i biogazu⁷⁸ oraz paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego w sektorze transportu;
- zwiększenie roli biometanu w bilansie energetycznym, którego zużycie w 2030 r. oszacowano na poziomie 1,4 Mtoe, a następnie stopniowy wzrost do 3,5 Mtoe w perspektywie roku 2040, pod warunkiem stworzenia odpowiedniego otoczenia prawnego i finansowego.

Ponadto, projekt aKPEiK przewidywał również zwiększenie udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto do 32,6%, przy czym poziom ten w sektorze elektroenergetycznym miałby wynieść 56,1%, w ciepłownictwie 35,4%, a w transporcie do 17,7%.

Przekazany do konsultacji publicznych projekt aKPEiK zawierał m.in. dwa załączniki określające wyniki analiz i prognoz. W zależności od wybranego scenariusza⁷⁹ przyjęto, że moc instalacji produkujących energię elektryczną z biogazu/biogazu rolniczego wyniesie od 454 MW do 509 MW do 2030 r., przy czym poziom ten

⁷⁵ Dalej „aKPEiK”.

⁷⁶ Tzw. Uzasadniona opinia - Nr ref. INFR(2023)2167.

⁷⁷ W tym: wprowadzenie mechanizmu wsparcia dot. biometanowni powyżej 1 MW, stworzenie ram prawnych do wykorzystania tzw. gazociągu bezpośredniego dla biogazu, analizę możliwości zmniejszenia obciążeń i skrócenia terminów postępowań administracyjnych oraz poprawy warunków prowadzenia działalności, wdrożenie pakietu gazowo-wodorowego, rozwój zasobów ludzkich, instrumentów finansowych oraz wydawanie zgód środowiskowych dla biogazowni rolniczych.

⁷⁸ Dotyczy biopaliw i biogazu wyprodukowanych z surowców wymienionych w załączniku IX część A dyrektywy RED II.

⁷⁹ Załącznik nr 1 stanowił wynik prognoz opartych na scenariuszu aktywnej transformacji (ang. with additional measures, „WAM”), który zakładał ambitniejsze cele oraz załącznik nr 2, który stanowił wynik prognoz opartych na scenariuszu zbliżonym do ścieżki „biznes jak zwykle” (ang. with existing measures, „WEM”), który zakładał rozwój oparty na istniejących politykach i środkach wsparcia.

będzie wynosił od 326 MW do 362 MW w 2025 r. Przy tak przyjętych założeniach, produkcja energii elektrycznej z biogazu/biometanu, wynosić będzie od 2,8 do 3,2 TWh w 2030 r. (co odpowiadałoby za 1,4% do 1,7% całej produkcji energii elektrycznej⁸⁰). Projekt aktualizacji przewidywał również rozwój zapotrzebowania na biometan, pokrywany z krajowej produkcji, który będzie wykorzystywany we wszystkich sektorach. Oszacowano, że produkcja wyniesie ok. 1,5 mld m³ biometanu w 2030 r., a w perspektywie do 2040 r. miałby nastąpić wzrost do 3,8 mld m³.

Opracowanie powyższych analiz i szacunków na potrzeby aKPEiK, MKiŚ zleciło konsorcjum zewnętrznych podmiotów⁸¹. Przygotowane przez nie analizy, stanowiące wkład do załączonych scenariuszy, stanowiły aktualną dokumentację o charakterze statystycznym i naukowym w zakresie wykorzystania potencjału biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu w rozwoju energii z OZE w Polsce.

Przedstawione analizy konsorcjum oparto na danych opisanych w załączniku nr 3 do aKPEiK⁸² oraz w informacjach i założeniach otrzymanych z MKiŚ, w tym: w dokumencie pt. *Zestawienie założeń liczbowych do aKPEiK i PEP2040*; w podsumowaniu zorganizowanych przez MKiŚ w kwietniu 2024 r. spotkań konsultacyjnych z zainteresowanymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi, a także w listach potencjalnych źródeł finansowania i programach pomocowych dla rozwoju elektrowni i elektrociepłowni biogazowych w Polsce.

(akta kontroli str. 19-21, 69-70, 860-967, 2810-2851, 3069-3071, 3656-3671)

Jak wyjaśnił Prezes jednej z instytucji wchodzących w skład ww. konsorcjum, „(...) wielkość mocy zainstalowanej w scenariuszu WEM w biogazowniach i biometanowniach, jest wynikiem optymalizacji kosztowej przeprowadzonej w modelu MESSAGE, której celem było określenie optymalnej struktury mocy i produkcji energii elektrycznej i ciepła sieciowego przy określonym zapotrzebowaniu na te nośniki i przy zadanych warunkach rynkowych i regulacyjnych. (...) Scenariusz WEM jest scenariuszem zakładającym funkcjonowanie mechanizmów wsparcia, regulacji i otoczenia rynkowego, obowiązujących w momencie tworzenia prognozy, czyli na przełomie 2023 i 2024 r. Scenariusz ten należy więc traktować jako scenariusz odniesienia „business as usual”. (...) Dla scenariusza WAM zostały określone dodatkowe wytyczne w stosunku do określonych w „Zestawieniu założeń liczbowych do aKPEiK i PEP2040”, zakładające większy potencjał wykorzystania biometanu w Polsce w perspektywie prognozy (...) W konsekwencji w prognozie WAM zwiększono poziom produkcji krajowej biometanu do ok. 1,4 mld m³ w 2030 r. i ok. 3,5 mld m³ w 2040 r.”

(akta kontroli str. 3822-3829)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MKiŚ, dokument *„Zestawienie założeń liczbowych do aKPEiK i PEP2040”* został opracowany w Ministerstwie w 2023 r. na podstawie profesjonalnej oceny pracowników MKiŚ, najlepszej dostępnej wiedzy branżowej, danych zawartych w uzasadnieniach i OSR do regulacji krajowych. *Zestawienie Departamentu Strategii i Analiz* było przygotowywane we współpracy z departamentami merytorycznymi właściwymi w danym obszarze tematycznym – a w odniesieniu do zakresu niniejszej kontroli NIK P/24/059 - głównie we współpracy z Departamentem Odnawialnych Źródeł Energii”.

⁸⁰ Przy założeniu, że produkcja energii elektrycznej w Polsce w 2030 r. wyniesie od 192,6 TWh do 198 TWh.

⁸¹ W skład konsorcjum wchodził Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy oraz Agencja Rynku Energii S. A. Umowa nr DSA/8/2023 została zawarta 1 grudnia 2023 r., w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Opracowanie analiz i prognoz na potrzeby aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030”, dalej „Konsorcjum”.

⁸² Zał. nr 3 do aKPEiK „Założenia prognostyczne i metodyka prognozowania”.

W ramach uzgodnień międzyresortowych projektu aKPEiK, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniósł uwagę wskazując, że „(...) projekt marginalnie traktuje rolę krajowych zasobów biomasy, w tym potencjał do produkcji biogazu i biometanu. Dlatego też w „Wymiarze 3. Bezpieczeństwo energetyczne” proponujemy dodać obszar „3.8. Pokrycie zapotrzebowania na biomasę, biogaz i biometan”, a także określić cele i działania niezbędne do jego realizacji”.

Powyższa uwaga nie została jednak uwzględniona w przekazanym do konsultacji publicznych projekcie aKPEiK.

(akta kontroli str. 868-870, 2022-2025, 2990-2994, 3005-3006)

W ramach obowiązku sprawozdawczego wynikającego z przepisów rozporządzenia (UE) 2018/1999, Minister przekazał KE opracowany w MKiŚ dokument pn. *Zintegrowane sprawozdanie z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021*⁸³ z naruszeniem terminu wskazanego w art. 17 ust. 1 ww. rozporządzenia, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

KE nie dokonała oceny ww. sprawozdania, a wniesione uwagi miały charakter techniczny i dotyczyły dostosowania danych statystycznych do platformy ReportENER i Reportnet3. Jak poinformował Dyrektor Departamentu Strategii i Analiz⁸⁴, po wprowadzeniu wymaganych poprawek, kolejnym etapem będzie ocena KE z postępów Polski w realizacji KPEiK i wydanie przez nią rekomendacji.

(akta kontroli str. 98-101, 106-130, 2620)

Należy jednak zauważyć, że KE wydając swoje zalecenia w sprawie krajowego programu reform Polski⁸⁵ zalecała w latach 2023-2024 podjęcie działań mających na celu szybsze wycofywanie paliw kopalnych i wdrażanie energii z OZE, a także zreformowanie ram prawnych dotyczących pozwoleń na podłączenie do sieci oraz odnawialnych źródeł energii, w tym społeczności energetycznych, biometanu i wodoru odnawialnego.

Rozporządzenie (UE) 2018/1999 nakładało na państwa członkowskie UE obowiązek opracowania strategii długoterminowych (obejmujących okres co najmniej 30 lat), mających na celu wypełnienie zobowiązań zgodnych z Porozumieniem paryskim⁸⁶. Opracowane strategie długoterminowe powinny być spójne z założeniami i scenariuszami zawartymi w KPEiK. Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1999, Polska była zobligowana w terminie do dnia 1 stycznia 2020 r., do przedłożenia strategii długoterminowej do KE.

Jak wynika z ustaleń kontroli P/22/042 - *Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu*

⁸³ Dalej „sprawozdanie KPEiK”.

⁸⁴ Dalej „Dyrektor DSA”.

⁸⁵ Opinia KE przygotowana w oparciu o Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4, uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, w szczególności jego art. 3 ust. 3; Zalecenie Rady z dnia 24 maja 2023 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2023 r., COM(2023) 621 final; Zalecenie Rady z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2024 r., zawierające opinię Rady na temat polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski, COM(2024) 621 final.

⁸⁶ Jednym z celów porozumienia było utrzymanie wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie poniżej 2°C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej oraz dążenie do ograniczenia tego wzrostu do 1,5°C powyżej tego poziomu, a także osiągnięcie długoterminowej redukcji emisji gazów cieplarnianych.

handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁸⁷, w latach 2019-2023, ministrem odpowiedzialnym za opracowanie projektu dokumentu pn. *Strategia Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie*⁸⁸, który miał wypełnić obowiązek nałożony art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1999 był Minister Rozwoju i Technologii⁸⁹. Jego działania w zakresie opracowania ww. strategii zostały ocenione jako nieskuteczne. W efekcie nierzetelnej organizacji prac nad tym projektem, strona Polska nie przekazała do KE tego dokumentu. W związku z powyższym uchybieniem, KE wystosowała do Rządu RP we wrześniu 2022 r. pismo zawierające zarzuty formalne, a następnie w listopadzie 2023 r. skierowała uzasadnioną opinię w tym zakresie, co do której została sformułowana odpowiedź wskazująca, że dokument zostanie przedłożony KE po tym, jak zostanie opracowany akPEiK, aby przyjęte założenia oraz prognozy były ze sobą zbieżne.

W wyniku wzajemnych uzgodnień podjętych w styczniu 2024 r. pomiędzy Ministrem RiT i Ministrem Klimatu i Środowiska na posiedzeniu Komitetu ds. Europejskich ustalono, że podmiotem wiodącym w zakresie opracowania strategii długoterminowej oraz jej dostosowania do aktualizacji KPEiK będzie MKiŚ⁹⁰. W związku z koniecznością zaktualizowania strategii opracowanej w MRiT, a także uzupełnienie prognoz wykonywanych na potrzeby aktualizacji KPEiK (sięgającymi do roku 2050), Minister podjął decyzję o opracowaniu nowej wersji strategii długoterminowej.

(akta kontroli str. 3570-3650, 3750)

5. Do dnia 2 października 2024 r., w MKiŚ obowiązywały zasady funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym zasady zarządzania ryzykiem opisane w *Księdze Kontroli Zarządczej Ministerstwa Klimatu i Środowiska*. Natomiast od dnia 3 października 2024 r. - w dokumencie pn. *Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Ministerstwie Klimatu i Środowiska*. Dokumenty te stanowiły załączniki do zarządzeń Ministra w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Klimatu oraz w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Klimatu i Środowiska⁹¹.

W latach 2021-2024 w Ministerstwie obowiązywały plany działalności Ministra dla działów administracji rządowej: klimat, energia oraz środowisko. W ramach tych planów określone zostały m.in. cele związane z OZE, które dotyczyły przygotowania otoczenia regulacyjnego tego sektora. Wyszczególniono następujące zadania związane z produkcją energii z biogazu:

- przygotowanie projektu ustawy o zmianie ustawy odnawialnych źródeł energii oraz niektórych innych ustaw (zawierającego m.in. opisane w pkt. 1 rozwiązania dotyczące biometanu - plan na 2021 r.);
- implementacja przepisów dyrektywy RED II w zakresie elektroenergetyki (plan na 2022 r.) i paliw transportowych (nowelizacja ustawy o biopaliwach i biokomponentach, plan na lata 2022 i 2023);

⁸⁷ Wystąpienie pokontrolne z dnia 6 kwietnia 2023 r. znak: KGP.410.009.01.2022.

⁸⁸ Dalej „strategia długoterminowa”.

⁸⁹ Dalej „Minister RiT”. W wyniku uzgodnień poczynionych przez Kierownictwo ówczesnego: Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, organem wiodącym w zakresie krajowej strategii niskoemisyjnej został minister właściwy do spraw gospodarki.

⁹⁰ Pismem z dnia 31 stycznia 2024 r. znak: DIP-IV.4030.1.2024 przekazano do MKiŚ projekt strategii długoterminowej pn. *Strategia Transformacji Gospodarki Neutralnej Klimatycznie*.

⁹¹ W tym zakresie, w latach 2021-2024 r. obowiązywały następujące zarządzenia MK: z dnia 8 stycznia 2020 r. (Dz. U. MKiŚ z 2020 r. poz. 1); z dnia 23 lutego 2021 r. (Dz. U. MKiŚ z 2021 r. poz. 19); z dnia 31 sierpnia 2021 r. (Dz. U. MKiŚ z 2021 r. poz. 73); z dnia 27 czerwca 2023 r. (Dz. U. MKiŚ z 2023 r. poz. 22); z dnia 3 października 2024 r. (Dz. U. MKiŚ z 2024 r. poz. 73).

- przygotowanie i organizacja Konferencji Stron na podstawie podpisanych porozumień na rzecz rozwoju morskiej energetyki wiatrowej, fotowoltaiki oraz biogazu i biometanu plany na (lata 2022 i 2023)⁹²;
- wspieranie realizacji przedsięwzięć w ramach programów priorytetowych, takich jak m. in: *Energia Plus* (plan na 2023 r., 2025 r.);
- przygotowanie i publikacja map potencjału energii ze źródeł odnawialnych (plan na 2025 r.).

Minister nie ujmował w planach działalności Ministerstwa strategicznych działań na rzecz rozwoju sektora biogazu i biometanu jak to miało miejsce w przypadku wodoru odnawialnego czy geotermii⁹³. Nie ujął również w planach zadań dotyczących monitorowania funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie energii z OZE. Powyższe zostało szczegółowo przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3243-3279, 3672-3676)

Jednym z elementów systemu zarządzania ryzykiem była identyfikacja potencjalnych ryzyk⁹⁴ występujących w poszczególnych obszarach działalności. W sporządzonych w MKiŚ w latach 2021-2024 raportach z ryzyk nie zidentyfikowano zagrożeń w obszarze związanym z monitorowaniem funkcjonowania instrumentów wspierających rozwój biogazu, biogazu rolniczego i biometanu.

(akta kontroli str. 3872)

6. W okresie objętym kontrolą w MKiŚ podejmowano współpracę z innymi organami państwa oraz innymi podmiotami sektora biogazowego w celu opracowania aktualizacji polityki oraz zidentyfikowania barier w rozwoju OZE w sektorze biogazu i biometanu. W tym celu Minister: powołał zespół ds. Rozwoju Przemysłu Odnawialnych Źródeł Energii i Korzyści dla Polskiej Gospodarki⁹⁵; zawarł porozumienie sektorowe; powołał zespół ds. aktualizacji *Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 i Polityki energetycznej Polski do 2040 r.*⁹⁶

(akta 1008-1013, 1745-1750, 2186-2207)

Do zadań Zespołu ds. przemysłu OZE należało opracowanie dla Ministra rekomendacji⁹⁷ dotyczących kierunków rozwoju polskiego przemysłu OZE i maksymalizacji korzyści dla polskiej gospodarki na drodze do neutralności klimatycznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. W skład ww. zespołu wchodziła przedstawiciele instytucji naukowych⁹⁸. W zakresie rozwoju biogazu, biogazu rolniczego oraz biometanu opisy barier ograniczających rozwój

⁹² Konferencja odbyła się 22 listopada 2022 r. Podsumowanie prac Porozumienia sektorowego w zakresie biogazu odbyło się w ramach spotkania Rady Koordynacyjnej w listopadzie 2023 r.

⁹³ Realizacja projektu strategicznego *Rozwój i wykorzystanie potencjału geotermalnego w Polsce* (2021,2022,); Przygotowanie koncepcji wsparcia dla wytwarzania wodoru odnawialnego i niskoemisyjnego (2023); Programu wieloletniego w zakresie wsparcia badań i rozwoju technologii wodorowych (2023). Przygotowanie aktualizacji dokumentu strategicznego - Polskiej Strategii Wodorowej do roku 2030 z perspektywą do roku 2040 (2024).

⁹⁴ Jako ryzyko rozumiano potencjalne zdarzenie, które będzie miało wpływ na realizację zadań bądź osiąganie celów założonych przez Ministerstwo bądź realizację projektów.

⁹⁵ Zespół został powołany na podstawie zarządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Rozwoju Przemysłu Odnawialnych Źródeł Energii i Korzyści dla Polskiej Gospodarki (Dz.Urz.MK.2020.21), dalej „Zespół ds. rozwoju przemysłu OZE”.

⁹⁶ Zespół został powołany na podstawie zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie powołania Zespołu ds. aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” i „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” (Dz.Urz.MKiŚ.2023.48), dalej „Zespół ds. PEP2040 i aKPEiK”.

⁹⁷ Obszary w ramach których Zespół sporządził dla Ministra rekomendacje to: czyste ciepło, eko-transport, lokalny wymiar energii, gospodarka wodorowa, sprawiedliwa transformacja, wielkoskalowe zeroemisyjne źródła energii.

⁹⁸ W tym przedstawiciele Instytutu Techniki Ciepłej Politechniki Warszawskiej, Narodowego Centrum Badań Jądrowych, Instytutu Energetyki, Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

tych paliw zawarto w dokumencie pn. *Lokalny wymiar energii*. Zidentyfikowano w nim główne przyczyny spowolnienia rozwoju rynku biogazowego, którymi wg autorów tego opracowania były:

- a) brak powodzenia aukcji dla biogazowych koszyków technologicznych;
- b) niepewność systemu wsparcia związana z długim okresem oczekiwania na informację o cenach referencyjnych;
- c) brak możliwości zmiany deklaracji, w związku z brzmieniem art. 184b ustawy o OZE, co decydowało o pozbawieniu ciągłości wsparcia za wytwarzanie energii elektrycznej z kogeneracji;
- d) wymuszanie uzyskiwania przez biogazownie rolnicze statutu zakładu przetwarzania odpadów;
- e) brak podstaw prawnych pozwalających na wykorzystanie biogazu i biometanu na cele transportowe;
- f) trudności administracyjne na etapie realizacji inwestycji.

Wskutek wydanych rekomendacji, Minister podjął działania mające na celu ich realizację, i tak:

Ad. a) Opracowano dodatkowe, dedykowane produkcji biogazu odstępstwa usprawiedliwiające ograniczenie wytwarzania energii⁹⁹ oraz wprowadzono do projektu ustawy UD89 zapis umożliwiający zmniejszenie obowiązku dostarczenia zadeklarowanej w ofercie ilości energii elektrycznej objętej wsparciem z 85% do 65%.

Ad. b) Wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 2022 r. w sprawie maksymalnych ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które mogą zostać sprzedane w drodze aukcji w poszczególnych następujących po sobie latach kalendarzowych 2022-2027¹⁰⁰, w którym określony został wolumen energii objętej aukcjami na lata 2022-2027, oraz w celu urynkowienia cen, Minister corocznie wydawał rozporządzenie w sprawie ceny referencyjnej sprzedaży energii elektrycznej z OZE¹⁰¹.

Ad. c) Umożliwiono wytwórcom dokonywanie zmian deklaracji, zgodnie z sugestią zaproponowaną przez zespół¹⁰².

Ad. d) Wprowadzono szereg ułatwień w ramach uchwalonej ustawy z dnia 13 września 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także w ich funkcjonowaniu¹⁰³.

Ad. e) Opracowano propozycje rozwiązań legislacyjnych dot. umożliwienia szerszego wykorzystania biometanu w transporcie (projekt ustawy UC28).

⁹⁹ Art. 83 ust. 3b pkt 9 i 10 ustawy o OZE.

¹⁰⁰ Dz.U. poz. 2085.

¹⁰¹ Systematyczne podnoszenie cen referencyjnych energii elektrycznej z OZE skutkowało m.in. podniesieniem o ok. 25% ceny energii elektrycznej z biogazu rolniczego z CHP w latach 2021-2022.

¹⁰² Zmiana została wprowadzona ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1873). Na podstawie art. 1 pkt 39 lit. a) ustawy zmieniającej do art. 184b ustawy o OZE dodano ust. 1a stanowiący, że wytwórca, który przed dniem 1 stycznia 2019 r. złożył deklarację FIT/FIP i do dnia 1 lipca 2019 r. uzyskał zaświadczenie FIT/FIP, może, w terminie do dnia 31 grudnia 2021 r. zmienić tę deklarację poprzez zmianę rodzaju instalacji, o której mowa w art. 77 ust. 5 pkt 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9 i 10 na odpowiednio instalacje wymienione w art. 77 ust. 5 pkt 1a, 2a, 3a, 4a, 6a, 8a, 9a lub 10a ustawy o OZE.

¹⁰³ Dz. U. poz. 1597.

Ad. f) Opracowano propozycje rozwiązań legislacyjnych dot. nowych instrumentów realizacji polityki klimatyczno-energetycznej UE wprowadzonych dyrektywą RED III (m.in. wprowadzenie ram prawnych dla wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych - projekt ustawy UD162).

(akta kontroli str. 2067-2129, 3293-3297)

W ramach zawartego w listopadzie 2021 r. porozumienia na rzecz rozwoju sektora biogazu i biometanu¹⁰⁴ w Polsce, w okresie objętym kontrolą Minister podjął współpracę z podmiotami reprezentującymi branżę biogazową¹⁰⁵ oraz administrację rządową¹⁰⁶. Podstawowym celem tego porozumienia była wzajemna współpraca w zakresie dot. określenia kluczowych obszarów dla zapewnienia rozwoju, wraz z niezbędnymi kierunkami działań. W wyniku podjętej współpracy sformułowano szereg rekomendacji, w tym: rozwój lokalnych sieci dystrybucyjnych dla biogazu i biometanu¹⁰⁷; sposoby zagospodarowania biogazu i biometanu¹⁰⁸; łańcuchy dostaw i local content¹⁰⁹; zagospodarowanie biomasy pochodzącej z rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego oraz nawozowe wykorzystanie substancji pofermentacyjnych¹¹⁰; otoczenie regulacyjne¹¹¹; mechanizmy wspierające i promocyjne, w tym rozwój kadr i systemu kształcenia¹¹²; handel uprawnieniami do emisji unikniętych¹¹³ oraz finansowanie projektów biogazowych i biometanowych.

W celu monitorowania realizacji ogłoszonych w porozumieniu deklaracji powołano Radę Koordynacyjną. Do jej zadań, oprócz monitorowania postępów, należało powołanie grup roboczych¹¹⁴, w ramach których opracowywano rozwiązania

¹⁰⁴ Dalej „Porozumienie”.

¹⁰⁵ M.in. z przedstawicielami podmiotów uczestniczących w łańcuchu dostaw dla sektora biogazowego i biometanowego, organizacjami działającymi na rzecz rozwoju tego sektora, instytucjami finansowymi i ubezpieczeniowymi, a także podmiotami systemu oświaty, w tym szkolnictwa wyższego. Porozumienie zrzeszało łącznie ponad 150 podmiotów.

¹⁰⁶ W tym przedstawiciele MKiŚ, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, MRiRW, Ministra Aktywów Państwowych, Ministra Rozwoju i Technologii oraz Ministrów właściwych ds. Edukacji i Nauki.

¹⁰⁷ W ramach tego obszaru planowano opracować reguły procesu inwestycyjnego, umożliwiające rozwój lokalnych sieci dystrybucyjnych oraz zasady ich funkcjonowania, określić parametry biogazu wtłaczanego do lokalnej sieci dystrybucyjnej, a także opracować instrumenty wsparcia dla produkcji biogazu.

¹⁰⁸ W ramach tego obszaru planowano m.in. wprowadzić definicję biometanu do ustawodawstwa krajowego, opracować rozwiązania mające określić relacje między operatorem systemu dystrybucyjnego a wytwórcami biometanu, opracować warunki prawne i ekonomiczne umożliwiające zwiększenie pojemności czynnych magazynów gazu, upowszechnić dla celów informacyjnych mapy krajowych sieci gazowych wskazujące miejsca przyłączy biometanowni.

¹⁰⁹ W ramach tego obszaru planowano opracować krajowe bazowe technologie we współpracy z polskimi ośrodkami naukowo-rozwojowymi, wprowadzić mechanizm w systemie uwarunkowań prawno-regulacyjnych w celu zapewnienia odpowiedniej dochodowości inwestycji, promować budowę sektora biogazowego jako krajowej alternatywy stabilnej bazy systemu energetycznego.

¹¹⁰ W ramach tego obszaru planowano dokonać analizy prawnej statusu pofermentu, uprościć procedury związane z jego wykorzystaniem (również jako odpadu dopuszczonego do prowadzenia odzysku w procesie R10), określić możliwości rozszerzenia katalogu substratów wykorzystywanych w biogazowniach rolniczych, umożliwić dopuszczenie alternatywnych form zagospodarowania pofermentu.

¹¹¹ W ramach tego obszaru planowano opracować w szczególności mechanizm wsparcia operacyjnego dla biometanowni, uprościć procedury administracyjne, dokonać przeglądu obowiązującego otoczenia prawnego w celu stworzenia rozwiązań regulujących działanie rynku biometanu.

¹¹² W ramach tego obszaru planowano zrealizować ogólnokrajową kampanię informacyjno-edukacyjną w zakresie zalet biometanowni i biogazowni, w celu podniesienia świadomości społecznej, stworzyć sieć współpracy pomiędzy organizacjami promującymi biogaz a ośrodkami naukowo-dydaktycznymi.

¹¹³ W ramach tego obszaru planowano stworzenie projektu paneuropejskiego systemu handlu emisjami unikniętymi wypracowanymi w sektorze biogazowym poprzez ich konwersję na uprawnienia do emisji CO₂ oraz w celu wprowadzenia możliwości obrotu tego rodzaju uprawnieniami w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

¹¹⁴ Utworzono osiem grup roboczych wraz z wyznaczeniem koordynatorów tych grup.

w kluczowych obszarach - monitorowania poziomu *local content*¹¹⁵ oraz przygotowywania corocznych sprawozdań z realizacji postanowień porozumienia.

(akta kontroli str. 67-72, 2186-2207)

W ramach poszczególnych grup roboczych, opracowane zostały m.in: projekty ustaw i programów wsparcia¹¹⁶; wytyczne dotyczące norm jakościowych dla biogazu i biometanu; rekomendacje dotyczące substratów i pofermentu oraz projekt ustawy dot. budowy krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji unikniętych pochodzących z wytwarzania biogazu.

Ponadto, efektem pracy ww. grup roboczych były również przeprowadzone szkolenia/warsztaty dotyczące biometanowni¹¹⁷, opracowania podsumowujące uczestnictwo w sympozjach i konferencjach, a także stanowiska stron w sprawach dot. barier ograniczających rozwój sektora biogazowego.

(akta kontroli str. 67-72, 964-966, 1109-1115, 1137-1141, 1152-1155, 1224-1225, 1247-1250, 1257-1273, 1278-1281)

Jak wyjaśniła Sekretarz Stanu, „(...) *współpraca MKiŚ z podmiotami zrzeszonymi w ramach porozumienia, zaowocowała, bądź była inspiracją do podejmowania wielu działań legislacyjnych (...)*”, w tym dot. podwyższenia cen referencyjnych dla instalacji biogazowych oraz biometanu, regulacji rynku biometanowego (UC99), uruchomienia w ramach NFOŚiGW programów wsparcia inwestycyjnego (programy *Energia dla wsi, Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny*).

(akta kontroli str. 70)

Zdaniem NIK, decyzja Ministra o zawarciu porozumienia o współpracy na rzecz rozwoju sektora biogazu i biometanu była działaniem celowym i pożądanym. W efekcie doprowadziło to do powstania pewnego rodzaju platformy dialogu w ramach której zainteresowani 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. Należy jednak zauważyć, że w pozostałym zakresie¹¹⁸ wyznaczone cele nie zostały osiągnięte, co było spowodowane w szczególności: nieokreśleniem terminów, planów i wytycznych co do efektów prac poszczególnych grup roboczych¹¹⁹ oraz Rady Koordynacyjnej; niesporządzaniem protokołów ze spotkań grup roboczych oraz sprawozdań z realizacji ich prac; odejściem od organizowania corocznych posiedzeń Konferencji Stron¹²⁰; ograniczeniem udziału uczestników porozumienia w procesie legislacyjnym wyłącznie do opiniowania przygotowanych przez MKiŚ projektów ustaw w ramach zwykłego procesu konsultacji publicznych;

¹¹⁵ Zgodnie z treścią porozumienia pojęcie *local content* oznacza udział przedsiębiorców z siedzibą na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub przedsiębiorców zagranicznych posiadających w RP oddział lub przedstawicielstwo i prowadzących działalność produkcyjną lub usługową na terenie Polski, w tworzonego łańcuchu dostaw.

¹¹⁶ W szczególności przy konsultacji projektu ustawy UC99 tj. nowelizacji ustawy o OZE z 2023 r. wprowadzającej rozwiązania prawne dla funkcjonowania biometanu, rozporządzenia MKiŚ z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie ceny referencyjnej dla biometanu.

¹¹⁷ Np. Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. zorganizował dwie edycje warsztatów pn. *Biometan w Krajowym Systemie Przesyłowym*.

¹¹⁸ Rozwoju lokalnych sieci dystrybucyjnych dla biogazu i biometanu; sposobu zagospodarowania biogazu i biometanu ; łańcuchu dostaw i *local content*; zagospodarowaniu biomasy pochodzącej z rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego; otoczenie regulacyjne; mechanizmy wspierające i promocyjne, w tym rozwój kadr i systemu kształcenia oraz handel uprawnieniami do emisji unikniętych.

¹¹⁹ Zgodnie § 8 regulaminu Rady Koordynacyjnej koordynatorzy grup roboczych sporządzają Plan działania grup. Wszystkie grupy robocze przedłożyły swoje plany działań w 2022 r. W kolejnych latach nie były one jednak modyfikowane, ani aktualizowane, pomimo zmieniającego się otoczenia prawnego (np. ogłoszenie planu RepowerUE).

¹²⁰ W ramach których Rada Koordynacyjna przedstawiała coroczne sprawozdanie z realizacji postanowień porozumienia.

niepodejmowaniem w ramach prac Rady Koordynacyjnej tematów dot. aktualizacji PEP2040 oraz aKPEiK; niepowołaniem grupy roboczej dedykowanej zmianom regulacyjnym; ograniczeniem liczby spotkań w ramach Rady Koordynacyjnej¹²¹; niewykorzystaniem niektórych efektów prac grup roboczych¹²².

Powyższe skutkowało m.in. tym, że wypracowane w ramach Porozumienia efekty nie przyczyniły się istotnie do rozwoju sektora biogazu i biometanu w Polsce, co potwierdziła część sygnatariuszy zawartego porozumienia¹²³.

(akta kontroli str. 964-966, 1068-1070, 1109-1110, 1278-1280, 1381-1382, 1682, 2208-2290, 2588-2591, 3291-3292, 3451-3500)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu, protokołów z posiedzeń grup roboczych nie przekazano, ponieważ „(...) z uwagi na dynamikę prac prowadzonych przez grupy robocze oraz fakt, że niemal wszyscy Koordynatorzy są jednocześnie członkami Rady Koordynacyjnej, wnioski z prac grup były przedstawiane przez Koordynatorów-członków Rady Koordynacyjnej i poddawane pod dyskusję w trakcie posiedzeń Rady Koordynacyjnej.” Dodał również, że „Porozumienie (...) stanowi platformę współpracy w zakresie tej dziedziny, nie jest organem o charakterze doradczym i nie posiada kompetencji występowania w tej formule w procesie legislacyjnym lub opiniowania dokumentów MKiŚ”.

W odniesieniu do nieorganizowania po 2022 r. Konferencji Stron, Podsekretarz Stanu poinformował, że spotkanie Rady Koordynacyjnej z listopada 2023 r. miało charakter podsumowujący rok 2023, natomiast „W odniesieniu do roku 2024, należy wskazać, że odbyły się dwa posiedzenia Rady Koordynacyjnej, w tym jedno inauguracyjne, które zapowiadało rozpoczęcie prac nad wyznaczeniem nowych priorytetów. Tym samym, w trosce o jakość merytoryczną spotkania oraz o właściwe i uzasadnione wydatkowanie środków publicznych, nie jest wskazane organizowanie Konferencji Stron również w bieżącym roku”.

Ponadto Podsekretarz Stanu dodał, że MKiŚ nie mogło wykorzystać projektu ustawy złożonej przez jedną z grup roboczych, ponieważ ustawa miała na celu „(...) stworzenie krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji, który wymagałby co najmniej notyfikacji w KE lub przebudowy unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji ETS, do czego niezbędne jest zbudowanie silnej koalicji wewnątrz państw członkowskich. (...) Jednak z uwagi na zmianę koordynatora grupy w trakcie trwania prac nad dokumentem, a następnie zmianę Kierownictwa resortu, prace te nie były kontynuowane”.

(akta kontroli str. 966, 3291-3292, 3451-3452)

Zespół ds. PEP2040 i aKPEiK, został przez Ministra powołany w celu dokonania oceny uwarunkowań realizacji polityki klimatyczno-energetycznej państwa, jak również przygotowania propozycji krajowych założeń i celów skutkujących opracowaniem aktualizacji PEP2040 i KPEiK. Zgodnie z przyjętą nowelizacją prawa energetycznego, opracowanie aktualnej wersji PEP2040 miało nastąpić do dnia 30 czerwca 2023 r. W tym samym terminie Polska była zobowiązana do przedstawienia KE projektu aKPEiK. Natomiast zespół ds. PEP2040 i aKPEiK został

¹²¹ Od zakończonej w 2022 r. Konferencji Stron, częstotliwość spotkań w ramach Rady Koordynacyjnej uległa stopniowemu zmniejszeniu, ograniczając się wyłącznie do organizowanych dwa razy w roku spotkań przedstawicieli MKiŚ z członkami Porozumienia, co było wymagane w związku z postanowieniami regulaminu Rady Koordynacyjnej.

¹²² Np. w zakresie handlu emisjami unikniętymi.

¹²³ Organizacje wywodzące się z sektora biogazowego, uczestniczące w pracach grup roboczych oraz Rady Koordynacyjnej wyrażając swoje opinie o efektach pracy Porozumienia stwierdzały, że było ono nieefektywne, nierealizujące swojego celu do jakiego zostało powołane.

powołany dopiero w dniu 24 listopada 2023 r., tj. po upływie 147 dni od wyznaczonej daty opracowania ww. dokumentów.

W skład zespołu wchodził przedstawiciel poszczególnych jednostek organizacyjnych MKiŚ oraz innych ministerstw¹²⁴. W okresie objętym kontrolą odbyły się dwa spotkania wyżej opisanego zespołu, których celem było przekazanie informacji jego członkom o stanie prac nad projektem aKPEiK, istotnych wynikach prognoz klimatyczno-energetycznych oraz o planowanym sposobie dalszych działań.

(akta kontroli str. 99-100, 858-867, 1190-1191, 1198-1206, 1745-1750, 2998-3004)

Minister wyjaśnił, że decyzja o powołaniu zespołu „(...) wynikała ze zdiagnozowanej potrzeby (wynikającej m.in. z konieczności przeprowadzenia uzgodnień na podstawie analiz, które mogły być dostępne dopiero pod koniec 2023 r.), rozwoju prac nad dokumentem oraz pojawiających się w toku tych prac nowych wyzwań i obszarów do dyskusji, które wymagały skoordynowanego podejścia.(...) W wyniku bieżących prac uwydatniła się potrzeba MKiŚ wskazująca, że dla skutecznego i efektywnego kontynuowania prac nad dokumentem, konieczne jest powołanie Zespołu o charakterze międzyresortowym”.

(akta kontroli str. 2601-2602)

7. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 160a ust. 1 ustawy o OZE, Minister właściwy do spraw klimatu, przy użyciu systemu teleinformatycznego, powinien prowadzić krajowy punkt kontaktowy do spraw odnawialnych źródeł energii. Od 2022 r. w MKiŚ prowadzono prace mające na celu utworzenie takiego punktu, którego celem powinno być udzielanie wsparcia w zakresie procedur administracyjnych dotyczących rozstrzygnięć umożliwiających przyłączenie instalacji OZE do sieci oraz wytwarzanie energii z OZE. Tworzony KPK OZE, planowano prowadzić w ramach działań i zasobów MKiŚ. Dla realizacji koncepcji KPK OZE, przygotowany został projekt podręcznika procedur inwestycyjnych OZE oraz zlecono utworzenie portalu internetowego, w którym udostępniane będą szczegółowe informacje nt. procesów inwestycyjno-budowlanych dla OZE wraz z formularzem kontaktowym.

Sporządzenie podręcznika odbyło się we współpracy z podmiotem zewnętrznym¹²⁵. Treść podręcznika skonsultowano m.in. z działającymi w branży OZE organizacjami pozarządowymi, Ministerstwem Infrastruktury, KOWR, Prezesem URE oraz członkami porozumienia sektorowego¹²⁶.

W celu utworzenia i prowadzenia strony internetowej KPK OZE, Minister współpracował z Ministrem Cyfryzacji. Rozpoczęcie realizacji projektu nastąpiło na podstawie zapotrzebowania z dnia 7 lipca 2022 r., przekazanego przez Ministerstwo Cyfryzacji do Centralnego Ośrodka Informatyki na wykonanie platformy KPK OZE.

Strona internetowa, pełniąca funkcję punktu kontaktowego w sprawach OZE, miała zostać umieszczona na platformie gov.pl, zarządzanej przez Ministra Cyfryzacji. Kwestią wymagającą przygotowania przed uruchomieniem KPK OZE było opracowanie odpowiednich porozumień pomiędzy MKiŚ a Ministerstwem Cyfryzacji, niezbędnych do uruchomienia strony internetowej KPK OZE. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych portal internetowy KPK OZE nie został uruchomiony, co było wymagane w związku z zapisami ustawy o OZE oraz dyrektywy REDIII, która

¹²⁴ W tym ministra właściwego ds. aktywów państwowych, finansów publicznych, gospodarki, gospodarki morskiej, rozwoju regionalnego, rolnictwa, szkolnictwa wyższego i nauki oraz transportu.

¹²⁵ Na podstawie zawartej umowy nr DOZE/1/2023 z dnia 13 kwietnia 2023 r.

¹²⁶ W celu zaopiniowania podręcznika, przesłano jego kopie do co najmniej 480 podmiotów z których ok. 50 przedstawiło swoje uwagi.

obligowała aby krajowe punkty kontaktowe były uruchomione do dnia 1 lipca 2024 r., co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 213-330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

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

W latach 2021-2024 implementacja przepisów dyrektywy REDII następowała etapowo, w szczególności poprzez przyjęcie nowelizacji dwóch ustaw - ustawy o OZE oraz ustawy PE. Minister przedstawił projekty tych nowelizacji do uzgodnień międzyresortowych dopiero odpowiednio w lutym 2022 r.¹²⁷ oraz w czerwcu 2021 r.¹²⁸ pomimo, że art. 36 dyrektywy REDII 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 Kryteria Zrównoważonego Rozwoju w odniesieniu do paliw z biomasy¹²⁹ wykorzystywanych w innych sektorach niż transport).

Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy REDIII, 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 REDII (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 przez Ministra opracowane, co skutkowało wszczęciem wobec Państwa Polskiego procedury naruszeniowej.

(akta kontroli str. 10-13, 408-446)

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny w MKiŚ, w zakresie dyrektywy REDII ostatnim aktem wdrażającym do krajowego porządku prawnego był projekt ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oznaczony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UC 110. W listopadzie oraz grudniu 2023 r. podjęto próbę wznowienia prac jednak z przyczyn niezależnych od MKiŚ, projekt ustawy nie został uchwalony.

Natomiast w zakresie braku częściowej implementacji dyrektywy REDIII, Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że do końca III kwartału 2024 r. 26 z pośród 27 Państw członkowskich UE nie poinformowała KE o implementacji przedmiotowych przepisów, „(...) co pozwalało zakładać, że nie wprowadziły one stosownych zmian w krajowych systemach prawnych. Ta sytuacja pokazuje jak trudne są one do wprowadzenia, w szczególności w ramach czasowych nakreślonych przez KE”.

(akta kontroli str. 602-303, 3059)

¹²⁷ Natomiast Radzie Ministrów - 13 kwietnia 2023 r., pismem nr DP-WOPI.0220.54.2020.AM.

¹²⁸ Natomiast Radzie Ministrów - 3 kwietnia 2023 r., pismem nr DP-WOPIII.0220.18.2020.EF.

¹²⁹ Paliwa stałe i gazowe powstałe z biomasy.

NIK zwraca uwagę, że problem terminowego opracowania projektów ustaw implementujących dyrektywę REDII był przez Izbę podnoszony w MKiŚ już od 2021 r. Zdaniem NIK jednym z celów implementacji prawa europejskiego w tym zakresie 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 nie podjął skutecznych działań temu zapobiegających, co doprowadziło do dalszego wydłużenia całego procesu.

NIK wskazuje jednocześnie, że prace nad projektem UC110 zostały wszczęte w 2022 r.¹³⁰, tj. po terminie implementacji ustawy.

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

Projekt aktualizacji KPEiK, zgodnie z wymogiem określonym w art. 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia (UE) 2018/1999, powinien zostać przedłożony KE do dnia 30 czerwca 2023 r., a ostateczna wersja aktualizacji - do dnia 30 czerwca 2024 r. W związku z wydłużonym okresem prac nad opracowaniem przedmiotowego projektu, przedłożenie go 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.

(akta kontroli str. 99-103, 131-206)

Jak wyjaśnił Dyrektor DSA, "(...) ze względu na wymagania z unijnego rozporządzenia 2018/1999 ws. zarządzania unią energetyczną, zakres zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu jest bardzo szeroki, co wpływa na czasochłonność i rozbudowany zakres prac niezbędnych do przeprowadzenia we współpracy z różnymi resortami i instytucjami. Oprócz obszerności i czasochłonności procesu, na tempo prac nad aktualizacją „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 miały również wpływ między innymi wydarzenia na arenie międzynarodowej, w tym przede wszystkim agresja Rosji na Ukrainę, która spowodowała kryzys energetyczny, zakłócenia na rynku energii, zaburzenia na rynku surowców energetycznych, skutkujących znacznymi fluktuacjami cen surowców energetycznych i cen energii. Sytuacja ta wymagała od Polski skupienia na interwencji krótkoterminowej, a w dalszej kolejności na przeanalizowaniu niezbędnych kierunków zmian (...)”.

(akta kontroli str. 100-101)

Zdaniem NIK, podane przez Dyrektora DSA przyczyny powstałych opóźnień (dot. opracowania zarówno projektu aKPEiK, jak i jego ostatecznej wersji), jakkolwiek istotne z punktu widzenia pracy nad ich przygotowaniem, nie mogą stanowić uzasadnienia dla opóźnionego ich przedstawienia odpowiednim organom. W ramach realizowanych zadań Minister powinien podjąć wszelkie możliwe

¹³⁰ Zgodnie z danymi zamieszczonymi w Rządowym Centrum Legislacyjnym, projekt UC110 skierowano do uzgodnień międzyresortowych w dniu 15 lutego 2022 r. (pismo znak: DP-WOPI.0220.67.2021.MP) <https://legislacja.gov.pl/projekt/12356550/katalog/12855102#12855102>, (data dostępu: 28 stycznia 2025 r.).

działania mające na celu zapewnienie terminowego wywiązywania się z nałożonych obowiązków.

3. Minister nie podjął skutecznych działań mających na celu dostosowanie polityki energetycznej państwa do wymogów określonych w art. 15 ustawy Prawo energetyczne¹³¹.

Zgodnie z art. 15a ust. 1 ustawy Prawo energetyczne 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. Należy jednak zwrócić uwagę, że wciąż obowiązująca polityka energetyczna państwa - przyjęta w lutym 2021 r. – nie uwzględniała postanowień nowelizacji PE z 2021 r., w części dot. zasad tworzenia polityki energetycznej (dot. art. 15 i 15a ustawy Prawo energetyczne), co zgodnie z wymogiem wskazanym w art. 22 ust. 2 nowelizacji PE z 2021 r. miało nastąpić do dnia 30 czerwca 2023 r.¹³² Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK, PEP2040 nie została dostosowana do wprowadzonych nowelizacją zmian.

(akta kontroli str. 131-206, 2600-2621, 2727-2782, 3292-3293, 3756-3784)

Wyjaśniając powyższe, Podsekretarz Stanu przyznał, że prace nad przygotowaniem aktualnej polityki energetycznej państwa były zawieszone, gdyż w pierwszej kolejności Minister podjął działania związane z aktualizacją KPEiK, ze względu na terminy wynikające z rozporządzenia 2018/1999. Poinformował przy tym, że *„w następnym kroku (tj. po opracowaniu i zatwierdzeniu aktualizacji KPEiK) miały być podjęte prace nad aktualizacją PEP2040, który w sposób bardziej szczegółowy referowałby do szczegółowych działań w sektorze paliwowo-energetycznym na poziomie krajowym.”*

(akta kontroli str. 3292-3293)

Zdaniem NIK, kierunki, założenia, prognozy i cele przyjęte zarówno w krajowym planie w dziedzinie energii jak i w obowiązującej polityce energetycznej państwa powinny być zarówno ze z sobą zbieżne jak i terminowo wprowadzone, w związku z czym proces opracowywania tych dokumentów mógł być prowadzony równolegle, co powinno wpływać na ograniczenie czasu przygotowania obydwu ww. dokumentów.

4. Minister nie uwzględnił 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 PEP2040.

NIK ocenia 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. (Planowanie działalności), zgodnie z którym cel i zadania jednostek sektora finansów publicznych, należy określać jasno i co najmniej w rocznej perspektywie. Należy ponadto zwrócić uwagę, że Minister dysponował aktualnymi danymi dot. zarówno krajowego potencjału ww. paliw, jak i

¹³¹ 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.

¹³² 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.

dokumentacją wskazującą bariery w rozwoju całego sektora (sporządzoną m.in. przez sygnatariuszy Porozumienia Sektorowego).

Brak wyżej opisanych planów okresowych, w ocenie NIK utrudniał podejmowanie spójnych, skoordynowanych, planowych i perspektywicznych działań mających na celu stabilny rozwój całego sektora, których wynik ostatecznie powinny odzwierciedlać KPEiK oraz PEP2040. Należy tym samym podkreślić, że zgodnie z przepisami zawartymi w art. 7a ust. 1, art. 13a ust. 9, 11 i 12 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Minister 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.

(akta kontroli str. 3249-3279)

Minister wyjaśnił, że obecnie obowiązującymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi sektora energetycznego, które prezentują kierunki rozwoju poszczególnych podsektorów oraz zawierają analizy prognostyczne były PEP2040 i KPEiK. Określonym celem w ww. dokumentach był wyższy poziom udziału źródeł OZE, a nie poziom wykorzystania poszczególnych technologii. *„(...) Tzn. jako cel określony został m.in. udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r., czy poziom redukcji emisji gazów cieplarnianych. Stopień wykorzystania poszczególnych technologii ma charakter narzędzia, a nie celu samego w sobie (...).”*

(akta kontroli str. 19-21)

Zdaniem NIK właściwe planowanie na odpowiednim poziomie szczegółowości pozwala na określenie precyzyjnych planów rozwoju (tu: sektora biogazu), zadań priorytetowych, umożliwia rzetelne opracowanie założeń programów wspierających rozwój rynku (alokacja środków publicznych na wsparcie), a także pozwala na oszacowanie wysokości koniecznych do poniesienia kosztów.

5. Minister nie doprowadził do zorganizowania krajowego punktu kontaktowego ds. odnawialnych źródeł energii, w terminie przewidzianym w przepisach art. 160a ust. 1 ustawy o OZE.

Pomimo zaawansowanych prac w MKiŚ związanych z opracowaniem podręcznika OZE oraz tworzeniem portalu internetowego obsługującego KPK OZE, do dnia zakończenia kontroli NIK punkt ten nie został uruchomiony, co skutkowało naruszeniem zarówno ww. przepisu ustawy o OZE, jak i zmienionej dyrektywą REDIII art. 16 ust. 3 dyrektywy REDII, zgodnie z którym, KPK OZE powinien zostać uruchomiony w terminie do dnia 1 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 213-320)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu, *„(...) powodem braku dotychczasowego uruchomienia KPK OZE są kwestie formalne, które wymagały przeprowadzenia długotrwałego i skomplikowanego procesu uzgodnień pomiędzy Ministerstwem Klimatu i Środowiska a Ministerstwem Cyfryzacji.”* Poinformował przy tym, że *„(...) czynnikiem opóźniającym proces uruchomienia KPK OZE była potrzeba wypracowania odpowiednich porozumień pomiędzy (...) resortami, regulującymi współpracę w zakresie możliwości edycji treści na Portalu RP, a co za tym idzie na stronach internetowych rządowej domeny gov.pl, w której to planowane jest*

uruchomienie strony KPK OZE oraz w zakresie powierzenia przetwarzania danych osobowych.”.

(akta kontroli str. 3057-3058)

NIK wskazuje, że prace nad KPK OZE prowadzono w MKiŚ co najmniej od czerwca 2023 r.¹³³, aby móc zawrzeć odpowiednie porozumienia w celu utworzenia serwisu internetowego obsługującego punkt w terminie wynikającym ze zmian wprowadzonych dyrektywą REDIII. Należy podkreślić, że dobrze zorganizowany oraz sprawnie działający KPK OZE - jako jedno z narzędzi wspierających inwestorów zainteresowanych budową nowych instalacji OZE – winno być źródłem rzetelnej wiedzy i profesjonalnego doradztwa w dziedzinie OZE, co powinno wpłynąć na usprawnienie, a tym samym przyspieszenie poszczególnych procesów inwestycyjnych.

6. Minister ze zwłoką przedłożył w Komitecie ds. Europejskich projekt sprawozdania pn. *Zintegrowane sprawozdanie z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021*.

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 17 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1999, ww. sprawozdanie należało przekazać do KE do dnia 15 marca 2023 r. Tymczasem projekt tego dokumentu Minister przedłożył pod obrady Komitetu ds. Europejskich dnia 16 sierpnia 2023 r.¹³⁴, a w związku z tym, że do KE mógł zostać przekazany po uzyskaniu akceptacji Komitetu, ostatecznie trafił tam dopiero w dniu 21 sierpnia 2023 r.¹³⁵, tj. po upływie 159 dni od wymaganego terminu.

(akta kontroli str. 98-99, 110-130, 2606)

Jak wyjaśnił Dyrektor DSA, na opóźnienie w przekazaniu sprawozdania w ww. terminie wpływ miało szereg czynników, w szczególności: późne opublikowanie przez KE dokumentów definiujących zakres sprawozdania, obszerność zakresu raportowanych danych i informacji oraz niejednoznaczne wytyczne.

(akta kontroli str. 98-99)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra podjęte w okresie objętym kontrolą w obszarze realizacji 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 REDII w czerwcu 2021 r., a określonych wymogów REDIII – w lipcu 2024 r.), Minister nie doprowadził do ich pełnego i terminowego wdrożenia do krajowego porządku prawnego. Nie opracował również aktualnej dokumentacji o charakterze strategiczno-planistycznym, w tym aktualizacji KPEiK oraz polityki energetycznej państwa, określających w szczególności spójne założenia polityki energetycznej państwa, w tym w zakresie wykorzystania krajowego potencjału produkcji biogazu i biometanu w określonej perspektywie kolejnych lat, a także nie uwzględnił 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.

¹³³ W dniu 28 czerwca 2023 r. zostało zgłoszone zapotrzebowanie nr 36 dot. rozwoju e-usług publicznych, którego celem było zaprojektowanie i zrealizowanie witryny internetowej KPK OZE.

¹³⁴ Znak: DSM-UE.074.263.2023.AS.

¹³⁵ Znak: DSA-WPE.0730.4.2022.BZ.

2. Wdrażanie i monitoring instrumentów służących wsparciu i promocji wytwarzania energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu.

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, Minister nie opracował odrębnych procedur i/lub przepisów wewnętrznych dot. realizacji obowiązku monitorowania funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych. Poszczególne obowiązki z tym związane przypisane były bezpośrednio w regulaminach wewnętrznych jednostek organizacyjnych Ministerstwa¹³⁶.

(akta kontroli str. 333-387, 534-545, 2031-2032)

W ramach prowadzonego monitoringu funkcjonowania instrumentów wspierających, Minister dysponował aktualnymi danymi w zakresie m.in. ilości: wytworzonego biogazu i biogazu rolniczego, energii elektrycznej wyprodukowanej z tych paliw oraz energii objętej poszczególnymi systemami wsparcia, i tak w latach 2021-2023:

- ilość wyprodukowanego biogazu wynosiła kolejno 662,72 mln m³, 916,53 mln m³ i 774,5 mln m³, co oznacza wzrost w roku 2022 o 38% w stosunku do roku poprzedniego, oraz spadek o 15% w 2023 r. w porównaniu do roku 2022;
- ilość wyprodukowanego biogazu rolniczego wynosiła kolejno 342,7 mln m³, 375 mln m³ i 428,4 mln m³, co oznacza wzrost o 14,2% w stosunku do roku 2022 i o 25% w stosunku do roku 2021;
- ilość energii elektrycznej wytworzonej z biogazu (w tym biogazu rolniczego) wynosiła kolejno: 1 285,1 GWh, 1 359,2 GWh i 1 499,1 GWh, co oznacza wzrost o 10,2% w stosunku do roku 2022 i o 16,7% w stosunku do roku 2021. W roku 2024 (do dnia 31 maja) wyprodukowano 655,8 GWh;
- udział energii elektrycznej wytworzonej z biogazu (w tym z biogazu rolniczego), w łącznej ilości wyprodukowanej energii wzrósł - z 0,71%, poprzez 0,83% do 0,9 %. W roku 2024 (do 31 maja) wyniósł 0,94%.

(akta kontroli str. 2035)

W latach 2021-2024, obowiązki wynikające z art. 128 ust. 2 ustawy o OZE w obszarze związanym z monitorowaniem funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii z OZE, w tym w szczególności z biogazu i biogazu rolniczego, Minister realizował poprzez:

- a) Przygotowanie - zgodnie z wymogiem określonym w art. 217 ust. 1 ustawy o OZE - przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE¹³⁷.

Dokument został przyjęty na początku 2021 r. i obejmował lata 2015-2020. Zgodnie z ustaleniami kontroli P/21/069 *Wykorzystanie biomasy w produkcji energii* przeprowadzonej przez NIK w MKiŚ w 2021 r., ww. Przegląd opracowany został z opóźnieniem, co uniemożliwiło przedstawienie go przez Radę Ministrów Sejmowi RP w terminie wskazanym w art. 217 ust. 2 przywołanej ustawy, tj. do dnia 31 grudnia 2017 r. W związku z powyższym, NIK zwróciła uwagę na konieczność wdrożenia rozwiązań organizacyjnych mających na celu zapewnienie terminowego

¹³⁶ Monitorowanie, analizowanie i gromadzenie informacji na temat bieżącej sytuacji w sektorze energii, szczególnie w zakresie OZE było przypisane głównie do Zespołu ds. Monitorowania Rozwoju Rynku OZE.

¹³⁷ Dalej „Przegląd”.

opracowywania i przekazywania określonych w ustawie o OZE sprawozdań i raportów.

(akta kontroli str. 2045-2066, 3696)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MKiŚ, prace nad Przeglądem obejmującym lata 2021-2025 będzie można rozpocząć najwcześniej w roku 2026, ponieważ dopiero wtedy będą dostępne wszelkie niezbędne informacje i dane (w tym statystyczne), których publikacja będzie miała miejsce nawet po upływie roku od zakończenia okresu sprawozdawczego.

(akta kontroli str. 2040)

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę długość okresu przygotowania wyżej opisanego Przeglądu, rozpoczęcie prac nad nowym dokumentem dopiero w roku 2026 rodzi ryzyko wystąpienia ponownego opóźnienia, co w efekcie może doprowadzić do niedotrzymania terminu przewidzianego w ustawie.

- b) Zlecenie - zgodnie z zobowiązaniem wynikającym z decyzji KE¹³⁸ - 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.*

Powyższy raport na zlecenie Ministra opracowany został przez Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk. Pismem z dnia 28 lipca 2021 r. dokument ten przekazano Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

- c) Opracowanie – zgodnie z przepisami dyrektywy REDI oraz art. 127 ust. 4 ustawy o OZE¹³⁹ - 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 wynoszącym 138 dni w stosunku do wymaganego terminu (tj. do dnia 31 grudnia 2021 r.).

(akta kontroli str. 2067-2131, 3074-3115)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MKiŚ, opóźnienie wynikało przede wszystkim ze specyfiki działalności statystycznej prowadzonej przez Główny Urząd Statystyczny, który był jednym z kluczowych podmiotów przekazujących dane do przedmiotowego sprawozdania. Informacja GUS ukazująca dane statystyczne w zakresie energii ze źródeł odnawialnych za określony rok opublikowana była dopiero pod koniec roku następnego co oznacza, że dane za rok 2020 ukazały się w grudniu 2021 r. Mając na uwadze konieczność sporządzenia na ich bazie niezbędnych informacji, a także przeprowadzenie całej procedury (uzgodnienia międzyresortowe i opiniowanie oraz etap rządowy), przyjęcie i przekazanie przedmiotowego sprawozdania było możliwe dopiero w maju 2022 r.

(akta kontroli str. 2031)

- d) Prowadzenie – zgodnie z wymogiem określonym w art. 131 ust. 1 ustawy o OZE – elektronicznej bazy danych dot. wykorzystania energii z OZE¹⁴⁰.

¹³⁸ Decyzja KE z dnia 13 grudnia 2017 r., nr SA.43697 (2015/N).

¹³⁹ Przepis uchylony nowelizacją ustawy o OZE z 2023 r., z dniem 1 października 2023 r.

W wyniku nowelizacji ustawy o OZE z 2023 r., katalog przekazywanych Ministrowi przez Prezesa URE informacji został rozszerzony o dane wymienione w art. 131 ust. 3 pkt 1a, 1b i 4 ustawy o OZE. Pomimo tego, Minister nie uwzględnił ich w prowadzonej bazie danych i opublikował ją w Biuletynie Informacji Publicznej z pominięciem informacji za IV kwartał 2023 r. oraz I i II kwartał roku 2024, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2651-2719, 3729-3734, 3708-3718, 3819-3830)

W latach 2021-2024 (do końca półrocza) wytwórcy energii elektrycznej z biogazu i biogazu rolniczego korzystali z następujących systemów wsparcia określonych w art. 69a ustawy o OZE: świadectw pochodzenia, systemu aukcyjnego oraz systemu, o którym mowa w art. 70a-70f¹⁴¹.

Zgodnie z art. 44 ustawy o OZE, świadectwa pochodzenia przysługiwały wytwórcom energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, jedynie w instalacji odnawialnego źródła energii, w której energia elektryczna została wytworzona po raz pierwszy przed dniem wejścia w życie rozdziału 4, tj. przed dniem 1 lipca 2016 r.

Wprawdzie w okresie objętym kontrolą nie rozstrzygnięto aukcji przeznaczonych dla instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej biogaz lub biogaz rolniczy (pomimo, że corocznie były one ogłaszane), jednak wytwórcy korzystali z tego narzędzia w wyniku aukcji rozstrzygniętych w latach wcześniejszych.

(akta kontroli str. 2035-2036, 3065)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MKiŚ, niechęć do udziału w aukcjach wytwórców wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy „(...) związana jest ze zmiennymi i niemożliwymi do przewidzenia cenami surowców biomasowych wykorzystywanych w instalacjach biogazu i biomasy, a inwestorzy nie są w stanie zaakceptować ryzyka związanego z przyszłym kosztem wytwarzania energii elektrycznej”. Zaznaczył przy tym, że „(...) problematyka zwiększenia zainteresowania inwestorów biogazowych aukcjami podlegała bieżącemu monitoringowi i dalszym działaniom po stronie MKiŚ, jako że pierwotne zmiany w zakresie uatrakcyjnienia systemu aukcyjnego dla biogazowni nie przyniosły spodziewanych efektów”.

(akta kontroli str. 3343)

W przypadku narzędzi dedykowanych wytwórcom biometanu, pomimo wejścia w życie nowelizacji ustawy o OZE z 2023 r. z dniem 1 października 2023 r., w której opisano mechanizmy i instrumenty wspierające (Rozdz. 4a), do dnia zakończenia niniejszej kontroli, żaden podmiot z niego nie skorzystał¹⁴².

Pomiary skuteczności dostępnych instrumentów wsparcia produkcji energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu Minister prowadził m.in. poprzez dokonywanie bieżących analiz i ocen obowiązujących przepisów prawa w zakresie:

- a) instrumentów wspierających, m.in. poprzez realizację części rekomendacji zawartych w Ewaluacji systemu aukcyjnego, czego efektem było: wydłużenie systemu aukcyjnego do 2047 r.¹⁴³; wprowadzenie

¹⁴⁰ Zestawienie publikowane na podstawie danych przedstawionych przez Prezesa URE oraz Zarządu NFOŚiGW.

¹⁴¹ Feed-in tariff (FIT) dla instalacji o mocy zainstalowanej elektrycznej poniżej 500 kW i feed-in-premium (FIP) dla instalacji o mocy zainstalowanej elektrycznej poniżej 1 MW.

¹⁴² Do dnia zakończenia kontroli, instalacje wytwarzające biometan w Polsce nie funkcjonowały.

¹⁴³ Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz innych ustaw (Dz. U. poz. 1873).

rozporządzenia określającego wolumen aukcyjny oraz jego wartość¹⁴⁴; wprowadzenie aukcji dla hybrydowych instalacji OZE¹⁴⁵; wprowadzenie dedykowanych dla biogazowni rozwiązań w ramach art. 83 ust. 3b ustawy o OZE, dzięki którym umożliwiono dodatkowe odstępstwa dla tych instalacji w ramach weryfikacji rzeczywistego stopnia wykorzystania mocy, o którym mowa w art. 73 ust. 3a pkt 5 ustawy¹⁴⁶; wprowadzenie wsparcia operacyjnego dla instalacji OZE, które miały wysokie koszty eksploatacji, mimo zakończenia 15-letniego okresu wsparcia (tj. m.in. biogaz), a także odrębny rodzaj wsparcia - dla instalacji zmodernizowanych; podjęcie prac nad liberalizacją systemu aukcyjnego dla instalacji wykorzystujących bioenergię (obniżenie wymogu dostarczania wolumenu energii elektrycznej z 85% do 65% określonej w złożonej w aukcji OZE ofercie)¹⁴⁷; zaprojektowanie aukcyjnego systemu wsparcia dla wytwórców biometanu w instalacjach o mocy powyżej 1 MW¹⁴⁸; sukcesywne podnoszenie cen referencyjnych zakupu energii elektrycznej z instalacji biogazu, w tym biogazu rolniczego¹⁴⁹ oraz wydłużenie systemu wsparcia FiT/FiP.

b) innych rozwiązań prawnych dot. sektora biogazu i biometanu wprowadzających: możliwość zastosowania alternatywnego trybu przyłączenia biogazowni do sieci w przypadku braku dostępności pełnych mocy przyłączeniowych (ich celem było zmniejszenie ilości odmów przyłączenia do sieci elektroenergetycznej biogazowni¹⁵⁰); mechanizm tzw. *cable pooling*; rozwiązania dotyczące gazociągu bezpośredniego biogazu, których celem było połączenie wytwórcy bezpośrednio z odbiorcą biogazu; aktualizację zasad rozliczania biogazowni wytwarzających w procesie wysokosprawnej kogeneracji¹⁵¹.

(akta kontroli str. 2032-2034, 3065-3069, 3293-3294)

Wdrażając do polskiego porządku prawnego przepisy związane z nowym systemem wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z OZE¹⁵² - tzw. system taryf gwarantowanych FIT (feed-in-tariff) oraz system dopłat do ceny rynkowej FiP (feed-in premium), ówczesne Ministerstwo Energii w ocenie skutków tej regulacji planowało dokonać weryfikacji liczby i mocy zainstalowanej instalacji, których wytwórcy energii w latach 2018-2020 złożyli deklaracje o zamiarze sprzedaży

¹⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2022 r. w sprawie maksymalnych ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które mogą zostać sprzedane w drodze aukcji w poszczególnych następujących po sobie latach kalendarzowych 2022-2027 (Dz. U. poz. 2085).

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1762).

¹⁴⁶ Poprzez uwzględnienie na korzyść wytwórcy sytuacji, w których instalacja OZE pozostawała w gotowości do wytwarzania energii, jednak nastąpiło ograniczenie wytworzenia energii albo do jej wytworzenia nie doszło w następstwie zaburzenia procesów biologicznych spowodowanych czynnikami niezależnymi od wytwórcy lub wykorzystania części lub całości wytworzonego biogazu lub biogazu rolniczego do wytworzenia biometanu.

¹⁴⁷ Procedowane w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (UD89).

¹⁴⁸ j. w.

¹⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, okresów obowiązujejących wytwórców, którzy wygrali aukcje, oraz referencyjnych wolumenów sprzedaży energii elektrycznej (Dz. U. poz. 2440); Obecnie cena referencyjna w zależności od mocy oraz rodzaju instalacji oraz pochodzenia biogazu wynosiła od 896 zł/MWh do 1025 zł/MWh.

¹⁵⁰ Nowelizacja ustawy PE.

¹⁵¹ Dwa powyższe rozwiązania zostały zawarte w projekcie nowelizacji ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw wpisanym do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD 89.

¹⁵² W związku z wejściem w życie z dniem 14 lipca 2018 r. przepisów ustawy z 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276).

niewykorzystanej części energii elektrycznej¹⁵³. Ostatecznie minister właściwy do spraw energii, takiej ewaluacji nie przeprowadził.

(akta kontroli str. 3728)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MKiŚ, postępowanie legislacyjne (dot. systemu FiT/FiP) było realizowane w Ministerstwie Energii, zgodnie z ówczesnie obowiązującą ustawą o działach administracji rządowej, dlatego nie jest możliwa precyzyjna odpowiedź, czy dokonano ewaluacji systemu FiT/FiP. Podsekretarz Stanu wyjaśnił również, że ewaluacja wszystkich systemów wsparcia była dokonywana w sposób ciągły, a jej efektem były kolejne nowelizacje, które udoskonalały regulacje prawne w obszarze mechanizmów wsparcia.

(akta kontroli str. 3341)

W ramach prowadzonego monitorowania skuteczności systemów wsparcia, Minister współpracował również z podmiotami zewnętrznymi, w tym Prezesem URE oraz podmiotami branżowymi, pozyskując od nich szereg informacji, które następnie gromadził w prowadzonej w MKiŚ roboczej bazie danych dotyczących rozwoju OZE w Polsce. Powyższe dane dot. 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.

(akta kontroli: str. 3677-3684, 3872)

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 128 ust. 2 pkt 4 ustawy o OZE, w okresie objętym kontrolą, Minister 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 w *Zintegrowanym krajowym sprawozdaniu z postępów w dziedzinie energii i klimatu*.

(akta kontroli str. 113-130, 2036-2039, 2651-2719, 3729-3754)

Całkowita liczba gwarancji pochodzenia wydanych dla energii elektrycznej wyprodukowanej w instalacjach wykorzystujących biogaz (w tym biogaz rolniczy) w latach 2021-2022 wynosiła kolejno 425 i 758, co odpowiadało wyprodukowanej energii elektrycznej w tym okresie w ilości odpowiednio 566 349 MWh oraz 698 657 MWh¹⁵⁴.

(akta kontroli str. 2037-2038)

W latach 2021-2024 (do końca 1-go półrocza) Minister nie dokonywał analiz wpływu mechanizmu gwarancji pochodzenia na rozwój i promowanie energii elektrycznej wytworzonej z biogazu lub biogazu rolniczego.

¹⁵³ W OSR dla projektu ustawy oczekiwanym efektem wprowadzenia regulacji dla nowych instalacji było założenie, że do końca roku 2020 może powstać około 100 nowych instalacji biogazowych o łącznej mocy 40 MW, sprzedających energię na zasadach określonych w art. 70a–70 ustawy o OZE.

¹⁵⁴ Pełne dane dot. energii wytworzonej w 2023 r. będą znane dopiero po opublikowaniu sprawozdania Prezesa URE za rok 2024, gdzie uwzględnione będą również gwarancje pochodzenia wydane w 2024 roku za rok 2023. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, Prezes URE składa sprawozdanie ze swojej działalności ministrowi właściwemu do spraw energii oraz ministrowi właściwemu do spraw gospodarki surowcami energetycznymi corocznie, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku.

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MKiŚ, regulacje prawne, które mają istotny wpływ na podjęcie decyzji o powstaniu instalacji wykorzystujących biogaz, biogaz rolniczy (czy w przyszłości biometan) to przede wszystkim regulacje służące wsparciu operacyjnemu OZE oraz wprowadzanym programom wsparcia inwestycyjnego. Gwarancje pochodzenia nie stanowią systemu wsparcia OZE.

(akta kontroli str. 2039-2040)

2. W okresie objętym kontrolą, w ramach realizowanych zadań mających na celu rozwój wytwarzania i wykorzystania energii z OZE, Minister uzgadniał listy programów priorytetowych NFOŚiGW oraz opiniował poszczególne programy wsparcia finansowego dla przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem biogazu, biogazu rolniczego i biometanu.

(akta kontroli str. 1764, 2305-2408)

Wsparcie finansowe dla przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem biogazu i biogazu rolniczego wdrożono w ramach realizowanych przez NFOŚiGW następujących programów priorytetowych:

– *Racjonalna gospodarka odpadami. Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami*, z okresem realizacji w latach 2015–2030.

Celem programu była realizacja zasad gospodarki odpadami, a w szczególności hierarchii sposobów postępowania, poprzez utworzenie i utrzymanie w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania nimi. Stopień realizacji celu programu mierzony był za pomocą dwóch wskaźników (w Części 2)¹⁵⁵. Budżet (wspólny dla Części 1, 2, 4 i 5)¹⁵⁶ na realizację ww. celu wynosił do 2,7 mld zł¹⁵⁷. Źródłem finansowania były środki NFOŚiGW.

– *Agroenergia. Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne*, z okresem realizacji w latach 2019-2027.

Celem programu było zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych w sektorze rolniczym. Stopień realizacji celu programu mierzony był za pomocą czterech wskaźników¹⁵⁸. Budżet programu (wspólny dla części 1 i 2¹⁵⁹) wynosił 200 mln zł¹⁶⁰. Źródłem finansowania były środki NFOŚiGW.

– *Energia Plus*, z okresem realizacji w latach 2019-2030.

Program nie był dedykowany wyłącznie wytwarzaniu energii z biogazu. W ramach programu możliwe było aplikowanie o wsparcie m.in. na przedsięwzięcia dotyczące budowy lub przebudowy jednostek wytwórczych wraz z podłączeniem ich do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej, w których do produkcji energii wykorzystywano m.in. energię z OZE, w tym energię z biogazu. Celem programu było zmniejszenie negatywnego oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko, w tym poprawa jakości powietrza, poprzez wsparcie przedsięwzięć inwestycyjnych. Zaplanowano, że

¹⁵⁵ 1) Ograniczenie masy składowanych odpadów, co najmniej 4 000 000 Mg/rok; 2) Masa odpadów niebezpiecznych poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu, co najmniej 52 140 Mg/rok.

¹⁵⁶ Część 1) Selektywne zbieranie i zapobieganie powstawaniu odpadów, Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami, Część 4) Międzynarodowe przemieszczanie odpadów, Część 5) Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). W opisie pominięto Część 3) Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne, finansowaną z innego źródła – Funduszu Modernizacyjnego.

¹⁵⁷ W tym dla bezzwrotnych form dofinansowania – do 1,150 mld zł, a dla zwrotnych – do 1,550 mld zł.

¹⁵⁸ 1) Zmniejszenie emisji CO₂ - co najmniej 170 000 Mg/rok; 2) Dodatkowa zdolność wytwarzania energii OZE - co najmniej 220 MW; 3) Ilość zaoszczędzonej energii cieplnej (końcowej) - co najmniej 2 000 GJ/rok; 4) Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w warunkach CHP - co najmniej 5 MW.

¹⁵⁹ Program *Agroenergia* składał się z: Część 1) Mikroinstalacje, pompy ciepła i towarzyszące magazyny energii oraz Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne.

¹⁶⁰ W tym dla bezzwrotnych form dofinansowania – do 153,4 mln zł, a dla zwrotnych – do 46,6 mln zł.

stopień realizacji celu programu mierzony będzie za pomocą 10 wskaźników¹⁶¹. Budżet na realizację ww. celu wynosił do 4 mld zł¹⁶². Źródłem finansowania programu był fundusz podstawowy NFOŚiGW.

– *Energia dla wsi*, z okresem realizacji w latach 2022-2030.

Celem programu był wzrost wykorzystania OZE na terenie gmin wiejskich i wiejsko-miejskich. Stopień realizacji celu programu mierzony był za pomocą trzech wskaźników¹⁶³. Budżet na realizację ww. celu wynosił pierwotnie do 1 mld zł¹⁶⁴, a następnie został zwiększony do 3 mld zł. Źródłem finansowania był Fundusz Modernizacyjny¹⁶⁵.

– *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny*, z okresem realizacji w latach 2022-2030.

Celem programu było promowanie wytwarzania energii w warunkach wysokosprawnej kogeneracji przy wykorzystaniu biogazu komunalnego. Stopień realizacji ww. celu mierzony był za pomocą pięciu wskaźników¹⁶⁶. Budżet wyniósł 1,5 mld zł¹⁶⁷. Źródłem finansowania był Fundusz Modernizacyjny.

Ponadto w ramach Programu *Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021-2027* (FENIKS), dla którego Minister pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej (dla I i II osi priorytetowych) zaplanowane było Działanie 2.2 Rozwój OZE, gdzie wskazano cztery wskaźniki dla mierzenia stopnia realizacji¹⁶⁸. Dofinansowanie budowy biogazowni i biometanowni możliwe było w ramach części 2, gdzie alokacja środków pochodzących z *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego* wynosiła 300 mln zł, a ze środków krajowych (NFOŚiGW) - 76,365 mln zł.

(akta kontroli str. 1758-1849, 3872)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MKiŚ, budżety programów ustalane były przez NFOŚiGW na podstawie dostępności środków w powiązaniu z celami programów i ustalonymi wskaźnikami. Ponadto NFOŚiGW określał budżety programów priorytetowych w oparciu o rozpoznanie potrzeb rynku i ich weryfikację w procesie

¹⁶¹ 1) Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej - co najmniej 500 000 GJ/rok; 2) Zmniejszenie zużycia surowców pierwotnych - co najmniej 1 700 000 Mg/rok; 3) Zmniejszenie emisji CO₂ - co najmniej 150 000 Mg/rok; 4) Ograniczenie emisji dwutlenku siarki - co najmniej 6 500 Mg/rok; 5) Ograniczenie emisji tlenków azotu - co najmniej 3 000 Mg/rok; 6) Ograniczenie emisji pyłu - co najmniej 1 300 Mg/rok; 7) Ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej (końcowej) - co najmniej 50 000 MWh/rok; 8) Ilość zaoszczędzonej energii cieplnej (końcowej) - co najmniej 120 000 GJ/rok; 9) Dodatkowa zdolność wytwarzania energii OZE - co najmniej 50 MW; 10) Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w CHP - co najmniej 50 MW.

¹⁶² Dla bezzwrotnych form dofinansowania - do 50 mln zł, a dla zwrotnych - do 3,950 mld zł.

¹⁶³ 1) Zmniejszenie emisji CO₂ - co najmniej 260 000 Mg/rok; 2) Ilość wykorzystanej energii ze źródeł odnawialnych - co najmniej 450 000 MWh/rok; 3) Dodatkowa zdolność wytwarzania energii z OZE - co najmniej 90 MW.

¹⁶⁴ Dla zwrotnych form dofinansowania - do 515 mln zł, a dla bezzwrotnych - do 485 mln zł.

¹⁶⁵ Instrument finansowania modernizacji systemu energetycznego i poprawy efektywności energetycznej stworzony w ramach wsparcia realizacji celów polityki energetyczno-klimatycznej UE do roku 2030 w krajach UE, gdzie PKB per capita jest niższe niż 60% średniej dla całej UE (względem roku 2013), na mocy art. 10d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410. Mechanizm funkcjonowania FM w Polsce został implementowany w ramach ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ((Dz.U. z 2024 r. poz. 1505). Zgodnie z ustawą funkcję Krajowego Operatora Funduszu Modernizacyjnego pełni Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁶⁶ 1) Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w warunkach CHP - co najmniej 15 MW; 2) Liczba instalacji wytwarzania energii w wysokosprawnej kogeneracji - co najmniej 15 szt.; 3) Dodatkowa moc zainstalowana w zakresie energii z OZE - co najmniej: 15 MW/rok; 4) Masa odpadów poddanych recyklingowi co najmniej 225 000 Mg/rok; 5) Ograniczenie masy składowanych odpadów - co najmniej 200 000 Mg/rok.

¹⁶⁷ Dla bezzwrotnych form dofinansowania - do 750,0 mln zł, a dla zwrotnych - do 750,0 mln zł.

¹⁶⁸ 1) Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej (w tym: energii elektrycznej i cieplnej) - 413 MW; 2) Wytworzona energia odnawialna ogółem (w tym energia elektryczna i cieplna) - 2 002 514 MWh/rok; 3) Dodatkowa moc zainstalowana odnawialnych źródeł energii - 427 MW; 4) Szacowana emisja gazów cieplarnianych(redukcja) - 2 799 869 ton CO₂/rok.

konsultacji z partnerami instytucjonalnymi, w tym MKiŚ i członkami Rady Konsultacyjnej Funduszu Modernizacyjnego oraz z partnerami branżowymi, w tym potencjalnymi beneficjentami. W przypadku Programu FEnIKS treść programu w tym plan finansowy akceptuje Komisja Europejska. Plan finansowy określał środki finansowane (alokacje) przypisane do konkretnych celów i priorytetów polityki spójności.

(akta kontroli str. 1760-1761)

Na inwestycje związane z budową, rozbudową i/lub modernizacją biogazowni i biogazowni rolniczych, w ramach poszczególnych programów, w latach 2021-2024 (do dnia 30 listopada) wykorzystano:

- a) *Racjonalna gospodarka odpadami Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami* - na 12 złożonych wniosków o dofinansowanie (dot. dwóch inwestycji – biogazowni innych niż rolnicze) na łączną kwotę 260,6 mln zł, wartość udzielonego dofinansowania (na podstawie trzech zawartych umów) wyniosła 99,7 mln zł¹⁶⁹, tj. 3,6% wartości łącznej kwoty alokacji.
- b) *Agroenergia. Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne* – na 64 złożone wnioski o dofinansowanie (dot. 36 biogazowni rolniczych) na łączną kwotę 84,6 mln zł, wartość udzielonego dofinansowania (na podstawie 33 zawartych umów) wyniosła 31,8 mln zł¹⁷⁰, tj. 15,9% wartości łącznej kwoty alokacji.
- c) *Energia Plus* - na 14 złożonych wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 187,8 mln zł, wartość udzielonego dofinansowania (na podstawie jednej zawartej umowy pożyczki) wyniosła 14 mln zł, tj. 0,35% wartości łącznej kwoty alokacji.
- d) *Energia dla wsi* - w ramach naboru złożono 356 wniosków o dofinansowanie (dot. 204 biogazowni rolniczych) na łączną kwotę 1,9 mld zł, wartość udzielonego dofinansowania (na podstawie 56 zawartych umów) wyniosła 261 mln zł¹⁷¹ tj. 8,7% wartości łącznej kwoty alokacji.
- e) *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny* – w ramach naboru złożono 55 wniosków o dofinansowanie (dot. 27 biogazowni innych niż rolnicze) na łączną kwotę 1,915 mld zł, wartość udzielonego dofinansowania (na podstawie dwóch zawartych umów) wyniosła 126 mln zł¹⁷² tj. 6,5% wartości łącznej kwoty alokacji.

Wartość udzielonego dofinansowania na inwestycje związane z budową, rozbudową i/lub modernizacją instalacji OZE wykorzystujących biogaz i biogaz rolniczy w przywołanym powyżej okresie wyniosła szacunkowo 533 mln zł, co stanowi 4,6% wartości środków dostępnych w ww. programach. Wskazać bowiem należy, że w ramach ww. programów istniała również możliwość dofinansowania inwestycji łączonych, obejmujących np. budowę biogazowni wraz z instalacją innego rodzaju OZE. Z uwagi na formę i zakres otrzymywanych z NFOŚiGW danych dot. wdrażania programów priorytetowych, które obejmowały: postęp rzeczowy w danym programie (bieżącą wartość osiągniętych wskaźników wskazanych w programach) oraz postęp finansowy (m.in. ilość i wartość zawartych i zrealizowanych umów o dofinansowanie), Minister w ramach prowadzonego monitoringu nie był w stanie wskazać precyzyjnych danych w zakresie wykorzystanych środków w podziale na

¹⁶⁹ W tym 79,926 mln zł w formie pożyczki i 19,795 mln zł w formie dotacji.

¹⁷⁰ W tym 15,823 mln zł w formie dotacji i 16,579 mln zł w formie pożyczek. Jedna umowa na kwotę 600 000 zł została rozwiązana.

¹⁷¹ W tym 169 mln zł w formie dotacji i 92 mln zł w formie pożyczek.

¹⁷² W tym 63 mln zł w formie dotacji i 63 mln zł w formie pożyczki.

poszczególne technologie (odrębnie np. na instalacje fotowoltaiczne, wiatrowe czy małe elektrownie wodne), szczególnie w przypadku ubiegania się przez beneficjentów o wsparcie dla instalacji łączonych.

(akta kontroli str. 1872-1888, 2301-2303, 3747-3749)

Ponadto, w ramach zadań mających na celu rozwój wytwarzania i wykorzystania energii z OZE Minister podejmował współpracę m.in. z MRiRW - np. nad ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu¹⁷³, która przewidywała szereg ułatwień w procesie inwestycyjnym dla tych instalacji, a także Ministrem RiT – 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 ustaw¹⁷⁴, której celem było uproszczenie m.in. procedur dotyczących lokalizacji nowych inwestycji OZE.

(akta kontroli str. 2040)

3. Zgodnie z art. 13a ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁷⁵, minister właściwy ds. klimatu sprawuje nadzór m.in. nad działalnością NFOŚiGW. Szczegółowe zasady nadzoru nad NFOŚiGW określone zostały w dokumencie pn. *Działania nadzorcze Ministra Klimatu i Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*¹⁷⁶, gdzie jako cele nadzoru nad Funduszem wskazano zapewnienie:

- zgodności z prawem działań organów NFOŚiGW – służyły temu w szczególności ocena zgodności uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW z prawem oraz rozpatrywanie skarg na Fundusz;
- spójności działań Funduszu w zakresie finansowania ochrony środowiska, klimatu i transformacji energetycznej z celami polityki państwa – w szczególności poprzez planowanie działalności NFOŚiGW z uwzględnieniem realizacji celów i zadań określonych w rocznych planach działalności MKiŚ, a także uzgadnianie list i opiniowanie programów priorytetowych Funduszu;
- rzetelnego informowania o efektach działań NFOŚiGW - w szczególności poprzez bieżącą współpracę z Funduszem, analizę dostępnych materiałów oraz szeroką współpracę w zakresie wdrażania poszczególnych inicjatyw, z uwzględnieniem stałego monitoringu wybranych obszarów o znaczeniu priorytetowym oraz sprawozdawczości z działalności NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 1850-1871, 3172-3182)

Działania nadzorcze nad NFOŚiGW dotyczące programów wsparcia finansowego przedsięwzięć związanych z wytwarzaniem biogazu, biogazu rolniczego i biometanu polegały w szczególności na uzgadnianiu list i opiniowaniu programów

¹⁷³ Dz. U. poz. 1597.

¹⁷⁴ Dz. U. poz. 1688.

¹⁷⁵ Dz. U. z 2024 r., poz. 1370, dalej „ustawa o działach administracji rządowej”.

¹⁷⁶ Stanowiącym załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 8 grudnia 2023 r. Wcześniej zasady nadzoru nad NFOŚiGW określone były w dokumencie pn. *Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* z 13 marca 2019 r.

priorytetowych i ich zmian¹⁷⁷, a także ocenie uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW pod względem ich zgodności z prawem¹⁷⁸.

(akta kontroli str. 3169)

W okresie objętym kontrolą, w ramach sprawowanego nadzoru, Minister nie rekomendował przedłożenia do Europejskiego Banku Inwestycyjnego¹⁷⁹ dwóch projektów programów wsparcia finansowego dla przedsięwzięć dotyczących wytwarzania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu: *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny część 2* oraz *Poprawa bezpieczeństwa energetycznego poprzez wykorzystanie biometanu*.

Przyczyną odmowy udzielenia rekomendacji była duża liczba uwag i zastrzeżeń wskazujących na konieczność dopracowania pierwszego z ww. programów (dążąc do jego złożenia w EBI w pierwszym kwartale 2025 r.), a także konieczność wprowadzenia zmian, które uprzednio wymagały dodatkowych analiz i konsultacji społecznych (w przypadku drugiego z przedmiotowych programów, który planowano złożyć w EBI na początku 2025 r.).

(akta kontroli str. 3183-3185, 3192-3224)

W okresie objętym kontrolą nie wpływały do MKiŚ skargi na działanie NFOŚiGW w związku z realizacją programów wsparcia finansowego przedsięwzięć dotyczących wytwarzania biogazu, biogazu rolniczego i biometanu.

(akta kontroli notatka str. 3810, 3289)

W ramach prowadzonych działań nadzorczych, w latach 2021-2024 Minister identyfikował w NFOŚiGW nieprawidłowości w obszarze realizacji programów priorytetowych¹⁸⁰, co potwierdziła przeprowadzona przez pracowników MKiŚ w latach 2020-2021 kontrola w Funduszu, wykazując przekroczenia terminów obsługi wniosków o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 1764, 3397-3433)

Ponadto, w sporządzanych na podstawie art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸¹ oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Minister 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.

W celu przeciwdziałania dalszym nieprawidłowościom, Minister podjął działania wobec NFOŚiGW, które miały doprowadzić do terminowego rozliczania rzeczowego i ekologicznego umów oraz do wyeliminowania zaległości w procesie oceny wniosków o dofinansowanie, jednak nie doprowadziło to do wyeliminowania kolejnych opóźnień.

(akta kontroli str. 2543-2567, 2854-2858, 2878-2884, 2909-2913)

¹⁷⁷ Dot. m.in. zmian w programach: *Energia Plus* (wydłużenie okresu wdrażania), *Racjonalna gospodarka odpadami. Część 2 Instalacje gospodarowania odpadami* (zwiększenie budżetu), *Energia dla wsi* (zwiększenie budżetu).

¹⁷⁸ W latach objętych kontrolą w wyniku analizy treści uchwał Rady Nadzorczej nie stwierdzono ich niezgodności z prawem.

¹⁷⁹ Dalej „EBI”.

¹⁸⁰ W ramach kontroli objęto badaniem wnioski o dofinansowanie, które zostały złożone w ramach Programu Racjonalna Gospodarka Odpadami oraz Agroenergia.

¹⁸¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

Podjęte przez Ministra w latach 2021-2024 działania wobec NFOŚiGW nie były skuteczne, ponieważ w dalszym ciągu występowały zaległości w kluczowych dla rozwoju biogazu (w tym biogazu rolniczego) programach priorytetowych, w szczególności w zakresie oceny wniosków o dofinansowanie i o płatność, co potwierdziła prowadzona równolegle w Funduszu kontrola NIK. Szczegółowy opis ustaleń w ww. zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3786-3788)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sprawowany przez Ministra nadzór nad funkcjonowaniem NFOŚiGW był nieskuteczny, tj. nie zapewnił terminowego rozpatrywania wniosków złożonych w ramach programów priorytetowych, a także nie umożliwiał gromadzenia danych w zakresie wykorzystania środków w podziale na poszczególne technologie OZE (w tym instalacji biogazowych).

(akta kontroli str. 3236-3240,3786-3795)

Wdrożone z inicjatywy Ministra działania optymalizujące i doskonalące procesy rozpatrywania wniosków w ramach realizowanych w Funduszu programów priorytetowych, nie doprowadziły do wyeliminowania opóźnień powstałych przy rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie, a także w postępowaniach związanych z rzeczowo-finansowym rozliczaniem zawartych umów.

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 programów *Energia dla Wsi*, *Agroenergia*, *Racjonalna Gospodarka odpadami* oraz *Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny*, 30 (88% badanej próby) zostało rozpatrzonych z opóźnieniem wynoszącym od 4 do nawet 286 dni.

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 nie dysponował aktualnymi danymi o rzeczywistych terminach procedowania wniosków składanych w ramach poszczególnych programów priorytetowych wspierających wytwarzanie energii z biogazu i biogazu rolniczego.

Ponadto, w ramach przeprowadzonej przez upoważnionych pracowników MKiŚ kontroli w NFOŚiGW¹⁸², zbadano m.in. próbę 44 wniosków pod kątem terminowości ich obsługi (dot. programów priorytetowych *Agroenergia* oraz *Racjonalna Gospodarka odpadami*). W wyniku analizy ww. próby stwierdzono opóźnienia zarówno w procesie oceny formalnej jak i merytorycznej wniosków, które wynosiły kolejno 39 i 30 przypadków wynoszących odpowiednio od 2 do 148 dni oraz od 3 do 133 dni.

(akta kontroli str. 3236-3240,3786-3795)

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. Minister nie

¹⁸² Wystąpienie pokontrolne nr BKA-I.0945.1.2018.KZ z dnia 20 sierpnia 2021 r.

dysponował danymi o wysokości nakładów poniesionych w ramach poszczególnych programów w podziale na rodzaje/technologie OZE.

(akta kontroli str. 1872-1888, 2301-2303)

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich (DFE), „(...) DFE, w ramach monitoringu nad wdrażaniem programów priorytetowych, gromadzi informacje dotyczące opiniowanych/wprowadzanych zmian w programie, postępu rzeczowego (wskaźniki osiągnięcia celu) oraz postępu finansowego. Dodatkowo, NFOŚiGW realizuje kilkadziesiąt programów priorytetowych, co za tym idzie, ilość gromadzonych danych w ramach prowadzonych przez DFE działań została zawężona do danych koniecznych do monitorowania osiągnięcia celów poszczególnych programów i kwestii wykorzystania środków zaplanowanych w ramach budżetu. DFE, w ramach dotychczasowego monitoringu nad wdrażaniem programów priorytetowych, nie występował o dane dotyczące wykorzystania środków w podziale na poszczególne rodzaje przedsięwzięć/technologii OZE (odrębnie np. na budowę instalacji fotowoltaicznych, termomodernizację budynków, budowę instalacji biogazowych) w latach 2021-2024 (...).”

(akta kontroli str. 3899-3900)

Zdaniem 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), uniemożliwiał m.in. rzetelne planowanie strategiczne w zakresie zaangażowania środków finansowych w perspektywie długoterminowej, uwzględniającej specyfikę różnych rodzajów (technologii) instalacji OZE. Gromadzone w MKiŚ dane umożliwiają wprawdzie prowadzenie skutecznego monitoringu realizacji przyjętych w ww. programach założeń ekologiczno-klimatycznych, jednakże z punktu widzenia sektora energetycznego, ograniczają spójny i efektywny rozwój – zaplanowany w określonym czasie – infrastruktury OZE niezależnej od warunków pogodowych.

Odnosnie do terminowego rozpatrywania złożonych w NFOŚiGW wniosków, Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił, że wszelkie dane w tym zakresie przekazywane były do MKiŚ wyłącznie w razie wystąpienia takiej potrzeby. W związku z tym, że w okresie objętym kontrolą nie wpływały do MKiŚ jakiegokolwiek informacje o nieprawidłowościach dotyczących funkcjonowania programów objętych kontrolą oraz procesu oceny wniosków w ramach naboru, w związku z powyższym nie występowało o takie dane.

(akta kontroli str. 3236-3240, 3349-3352)

Zdaniem NIK, brak skarg kierowanych do MKiŚ w sprawie funkcjonowania programów wspierających, nie może stanowić uzasadnienia dla braku rzetelnej wiedzy w zakresie rzeczywistego funkcjonowania podstawowych narzędzi wsparcia finansowego dla rozwoju OZE. Tym bardziej, że Minister 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.

2. Minister nie uwzględnił 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.

W okresie od 1 stycznia do 31 listopada 2024 r., pomimo wejścia w życie nowelizacji ustawy o OZE z 2023 r., w prowadzonej przez Ministra ww. bazie danych,

nie uwzględniono informacji o których mowa w przywołanych powyżej przepisach, tj.: dot. rocznej wydajności biogazu na potrzeby wytwarzania biometanu lub biometanu z biogazu w instalacjach odnawialnego źródła energii wpisanych do rejestru wytwórców biogazu:

- a) mocy zainstalowanej cieplnej poszczególnych rodzajów instalacji odnawialnego źródła energii objętych koncesją Prezesa URE na wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu ciepła;
- b) liczby wydanych gwarancji pochodzenia z podziałem na rodzaje instalacji odnawialnego źródła energii, w których wytworzono biometan, ciepło albo chłód, wodór odnawialny, biogaz albo biogaz rolniczy.

Jak wynika z postanowień art. 131 ust. 1 ustawy o OZE, prowadzona przez Ministra wyżej opisana baza danych powinna być udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej (z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych). Wymagany od 1 stycznia 2024 r. poszerzony zakres informacji został udostępniony MKiŚ w terminie umożliwiającym ich uwzględnienie w prowadzonej bazie danych, a tym samym opublikowanie jej w BIP. Wprawdzie w trakcie trwania niniejszej kontroli NIK, Minister w grudniu 2024 r. uzupełnił ww. bazę danych wyłącznie o informacje dotyczące mocy zainstalowanej cieplnej poszczególnych rodzajów instalacji OZE, jednak w pozostałym zakresie ww. baza nie została uzupełniona.

(akta kontroli str. 2651-2719, 3708-3718, 3729-3734, 3819-3830)

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że publikacja niepełnych danych jest efektem kwestii technicznych oraz że stosowne aktualizacje, zgodnie z wymogiem ustawowym, zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej MKiŚ.

(akta kontroli str. 3746)

NIK wskazuje, że pomimo częściowej aktualizacji przedmiotowej bazy danych, do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie uwzględniono w niej aktualnych informacji w zakresie rocznej wydajności biogazu na potrzeby wytwarzania biometanu lub biometanu z biogazu w instalacjach odnawialnego źródła energii wpisanych do rejestru wytwórców biogazu, a także liczby wydanych gwarancji pochodzenia z podziałem na rodzaje instalacji odnawialnego źródła energii, w których wytworzono biometan, ciepło albo chłód, wodór odnawialny, biogaz albo biogaz rolniczy. W związku z powyższym, prowadzona na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy o OZE baza danych nie była kompletna, tj. nie spełniała wszystkich wymogów wskazanych w ust. 3 przywołanego przepisu.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister podejmował działania w zakresie wdrażania i monitorowania instrumentów służących wsparciu wytwarzania energii z biogazu, biogazu rolniczego i biometanu. Obejmowały one szereg zadań związanych w szczególności z nadzorem nad jednostkami nadzorowanymi, gromadzeniem i analizą danych, zlecaniem różnego rodzaju opracowań i raportów zbiorczych, bieżącym reagowaniem na identyfikowane bariery i ryzyka oraz współpracą z innymi organami administracji państwowej i podmiotami zainteresowanymi rozwojem sektora.

Niemniej jednak, podejmowane działania związane z sprawowanym nadzorem nad NFOŚiGW, nie zapewniły: terminowego rozpatrywania wniosków składanych w ramach poszczególnych programów priorytetowych, a także pozyskiwania z Funduszu danych dot. kwot wykorzystanych w ramach poszczególnych

programów priorytetowych, wyłącznie na inwestycje związane z budową, rozbudową i/lub modernizacją biogazowni i biogazowni rolniczych.

Minister nie zapewnił także, by publikowana baza danych dot. wykorzystania energii z OZE zawierała wszystkie informacje wymagane przepisami art. 131 ust. 3 pkt 1a, 1b i 4 ustawy o OZE.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

Podjęcie działań mających na celu:

1. Doprowadzenie do implementacji do krajowego porządku prawnego przepisów dyrektyw REDII i REDIII w terminach ograniczających powstanie kolejnych opóźnień;
2. Opracowanie aktualnej polityki energetycznej państwa;
3. Niezwłoczne przygotowanie i przedłożenie Komisji Europejskiej aktualizacji KPEiK;
4. Opracowanie okresowych planów operacyjnych (krótko- i średniookresowych) w zakresie rozwoju sektora biogazowego;
5. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad NFOŚiGW, w szczególności poprzez wyeliminowanie opóźnień powstałych w procesie rozpatrywania wniosków związanych z realizowanymi programami priorytetowymi, a także umożliwienie dostępu do danych dot. wydatkowanych środków na poszczególne rodzaje/technologie OZE;
6. Niezwłoczne uruchomienie krajowego punktu kontaktowego ds. odnawialnych źródeł energii;
7. Uzupełnienie prowadzonej bazy danych dot. wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych o wszystkie informacje określone w art. 131 ustawy OZE.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 7 lutego 2025 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Marcin Wesoly
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK
w Katowicach