



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Kozłowski

LKA.410.17.2.2024

Pan
Czesław Siekierski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 30/2025
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 kwietnia 2025 r.

P/24/059 *Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Siekierski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z rozwojem OZE ³ wykorzystujących biogaz rolniczy i biometan, oraz nadzorem nad Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa ⁴ w ww. zakresie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ⁵), 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 ⁶ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Michał Kapek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/141/2024 z 27 czerwca 2024 r. 2. Robert Pasek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/142/2024 z 27 czerwca 2024 r. 3. Marek Matysek, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr LKA/149/2024 z 3 lipca 2024 r.

(akta kontroli str.1-6)

¹ Dalej „Ministerstwo” lub „MRiRW”.

² Dalej „Minister”. Poprzednio, funkcję Ministra pełnili: Anna Gembicka – od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.; Robert Telus - od 6 kwietnia 2023 r. do 27 listopada 2023 r.; Henryk Kowalczyk - od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r. oraz Grzegorz Puda - od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.

³ Odnawialne źródła energii.

⁴ Dalej „KOWR” lub „Ośrodek”.

⁵ Tj. do dnia 23 grudnia 2024 r.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister, pomimo dysponowania aktualną dokumentacją dotyczącą zarówno potencjału wykorzystania energii z biogazu rolniczego i biometanu, jak i barier stanowiących przeszkodę w rozwoju tego sektora, nie opracował okresowych planów w zakresie rozwoju rynku biogazu rolniczego i biometanu i w konsekwencji nie ustanowił związanych z nimi celów operacyjnych oraz mierników ich realizacji, co utrudniło efektywne zarządzanie stabilnym i zrównoważonym rozwojem branży. Podjęte przez Ministra, w okresie objętym kontrolą, działania nie zapewniły istotnie zauważalnego rozwoju tego sektora, a dotychczasowy, stosunkowo niski, poziom wzrostu produkcji biogazu wskazuje na znaczne prawdopodobieństwo nieosiągnięcia, nawet w dalszej perspektywie⁸, pełnego wykorzystania istniejącego potencjału surowcowego w tym zakresie.

Podejmowane przez Ministra działania dotyczyły w szczególności:

- opracowania projektów, a następnie doprowadzenia do uchwalenia dwóch ustaw: z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu⁹ oraz z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw¹⁰;
- opracowania i doprowadzenia do wdrożenia programu wsparcia nowych instalacji biogazowych *Energia dla Wsi*, którego celem był rozwój wykorzystania OZE na obszarach wiejskich;
- współpracy z innymi podmiotami – reprezentującymi zarówno administrację rządową jak i sektor pozarządowy, bezpośrednio zaangażowany w proces rozwoju wykorzystywania biogazu rolniczego i biometanu w celach energetycznych;
- podjęcia inicjatywy budowy i/lub modernizacji sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich w celu umożliwienia przyłączenia nowych źródeł OZE (ze środków Krajowego Programu Operacyjnego¹¹ w części dotyczącej Planu REPowerEU¹²).

Z wyjątkiem ostatniego z ww. działań, pozostałe miały wpływ na wprowadzenie szeregu ułatwień przy realizacji inwestycji biogazowych oraz uporządkowania zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biometanu. Powyższe nie przyniosło jednak istotnych efektów w rozwoju rynku biogazu rolniczego¹³, którego roczna produkcja na koniec 2023 r. wyniosła¹⁴ 428,4 mln m³, co stanowiło zaledwie 5,5% dostępnego potencjału produkcyjnego¹⁵. Do dnia

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Tj. do 2030 r., wynikającej z perspektywy *Krajowego Planu na Rzecz Energii i Klimatu* (dalej również: KPEiK) i 2040 r., wynikającej z perspektywy *Polityki Energetycznej Polski 2040 do 2040 r.* (dalej również PEP2040).

⁹ Dz. U. poz. 1597, dalej „ustawa o ułatwieniach”.

¹⁰ Dz. U. poz. 1762, dalej „ustawa o zmianie ustawy OZE”.

¹¹ Dalej KPO.

¹² Plan, którego głównym celem jest zmniejszenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych oraz przyspieszenie transformacji ekologicznej poprzez oszczędności energii, inwestycje w energię odnawialną oraz dywersyfikację dostaw, ogłoszony Komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 maja 2022 r. {SWD(2022)230 final}.

¹³ Wg stanu na dzień 30 grudnia 2024 r., ich liczba wzrosła do 179, tj. o 54,3% w porównaniu do stanu z dnia 1 stycznia 2021 r. (gdy było ich 116).

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/kowr/dane-dotyczace-dzialalnosci-wytworcow-biogazu-rolniczego>.

¹⁵ 7,8 mld m³, wynikających z szacunków Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowego Instytut Badawczy.

zakończenia niniejszej kontroli w Polsce nie funkcjonowała również żadna instalacja wytwarzająca biometan.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Zadania realizowane przez MRiRW w zakresie rozwoju OZE wykorzystujących biogaz rolniczy oraz biometan.

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą regulaminami organizacyjnymi Ministerstwa¹⁶, realizację zadań związanych z rozwojem OZE powierzono pracownikom zatrudnionym w niżej wymienionych komórkach organizacyjnych:

1. Departamencie Klimatu i Środowiska (w strukturze organizacyjnej MRiRW od 17 marca 2020 r. do 11 lutego 2022 r.), pierwotnie w Wydziale Odnawialnych Źródeł Energii i Biogospodarki¹⁷, a następnie w Wydziale Odnawialnych Źródeł Energii¹⁸;
2. Departamencie Nieruchomości i Infrastruktury Wsi (w strukturze organizacyjnej MRiRW od 12 lutego do 13 listopada 2022 r.) w Wydziale Odnawialnych Źródeł Energii;
3. Departamencie Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich¹⁹ (w strukturze organizacyjnej MRiRW od 14 listopada 2022 r.), w Wydziale Odnawialnych Źródeł Energii.

(akta kontroli str. 343-350, 515-516, 518-519, 528-529, 540-541, 550-551, 562, 578-579, 597-598, 620-621, 643-644, 662-663)

W ramach zadań dotyczących rozwoju OZE, w Ministerstwie realizowane były w szczególności obowiązki związane z: promowaniem wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne, z uwzględnieniem potrzeb produkcji żywności, a także monitorowaniem zmian powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne (art. 128 ust. 3 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii²⁰); sprawowaniem nadzoru nad działalnością KOWR (art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa²¹); proponowaniem rozwiązań prawnych związanych z wykorzystywaniem OZE (w ramach zadań określonych w § 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2022 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich²²), w tym: podejmowanie działań przyczyniających się do rozwoju produkcji energii na obszarach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju technologii nisko- i zeroemisyjnych w kontekście emisji gazów cieplarnianych; przygotowaniem rozwiązań prawnych w zakresie transformacji energetycznej obszarów wiejskich (§ 2 pkt 3 i 5 ww. rozporządzenia); współpracą z pozostałymi organami administracji rządowej w zakresie realizacji ww. zadań, polegającą m.in. na opiniowaniu aktów prawnych oraz innych dokumentów strategicznych (§ 9 ust. 1 pkt 5 i 6 Regulaminu

¹⁶ Określonymi w Zarządzeniach Ministra Rolnictwa w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MRiRW: nr 10 z 12.03.2020 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 9) ze zm.; nr 8 z 11.2021 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 9); nr 13 z 27.04.2021 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 15) ze zm. oraz nr 2 z 11.02.2022 r. (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 2), ze zm.

¹⁷ W okresie od 17 marca 2020 r. do 6 kwietnia 2021 r.

¹⁸ W okresie od 7 kwietnia 2021 r. do 11 lutego 2022 r.

¹⁹ Dalej „DRE”.

²⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm., dalej „ustawa o OZE”.

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 700 ze zm., dalej „ustawa o KOWR”.

²² Dz. U. poz. 2125, dalej „rozporządzenie w sprawie Pełnomocnika ds. Transformacji”, uchylone 21 maja 2024 r. Formalnie, Pełnomocnik Rządu do spraw Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich (dalej „Pełnomocnik”) powinien wykonywać swoje zadania w okresie od 18 października 2022 r. do 20 maja 2024 r. Faktycznie stanowisko to nie było obsadzone od dnia 11 grudnia 2023 r.

Organizacyjnego Departamentu Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich).

Istotnym dokumentem obejmującym wykaz narzędzi i środków, których wdrożenie powinno umożliwić realizację krajowych celów (w tym osiągnięcie 23% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto w 2030 r.), był Krajowy Program na rzecz Energii i Klimatu na lata 2020-2030²³. Określone w tym dokumencie założenia bazowały na obowiązujących krajowych strategiach rozwoju oraz na projektach dokumentów strategicznych, w szczególności Polityce Energetycznej Polski 2040²⁴. W październiku 2024 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska przedstawiło do konsultacji publicznych aktualizację KPEiK, w której udział OZE w finalnym zużyciu energii brutto w 2030 r.²⁵ podniesiono do poziomu 32,6%.

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

1. W ramach inicjatywy ustawodawczej, zainicjował zmiany ułatwiające budowę i funkcjonowanie biogazowni rolniczych oraz rozwój wykorzystywania biometanu, w następujących regulacjach prawnych:
 - W ustawie o ułatwieniach²⁶, wprowadzono szereg zmian, dot. m.in.: zdefiniowania pojęcia „biogazowni rolniczej”, skrócenia terminów wydawania decyzji o warunkach zabudowy²⁷ i decyzji o pozwoleniu na budowę²⁸, skrócenia terminu wydawania warunków przyłączenia do sieci energetycznej²⁹, uproszczenia procedur administracyjnych dot. użycia bezpiecznych substratów z przetwórstwa rolno-spożywczego jako produktów ubocznych oraz ułatwienia wykorzystania rolniczo-nawozowego produktu pofermentacyjnego uzyskiwanego z konkretnej listy substratów. Prace nad projektem ww. ustawy rozpoczęto w Ministerstwie w pierwszym kwartale 2023 r. Minister był odpowiedzialny za cały proces legislacyjny, zarówno na etapie prac Rady Ministrów jak i w parlamencie.
 - W ustawie o zmianie ustawy o OZE³⁰, w której m.in.: wprowadzono definicję biometanu, określono zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biometanu, a także utworzono stabilny mechanizm wsparcia dla biometanu wprowadzonego do sieci gazowej w postaci systemu dopłat do ceny rynkowej (feed-in-premium). Pisma w sprawie zmian do ww. ustawy Minister kierował do Ministerstwa Klimatu i Środowiska³¹ wielokrotnie - m.in. 30 czerwca 2021 r. i 12 kwietnia 2022 r.
 - W ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³², w której m.in. uproszczono procedury w zakresie przedmiotów lub substancji, które spełniają warunki uznania za produkt uboczny. Zmienione przepisy pozwoliły na zastosowanie

²³ Przyjęty w dniu 18 grudnia 2019 r. przez Komitet ds. Europejskich i przekazany w dniu 30 grudnia 2019 r. przez Ministra Aktywów Państwowych do Komisji Europejskiej, dalej „KPEiK”.

²⁴ Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., ogłoszona w załączniku do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264), dalej „PEP 2040”.

²⁵ Opublikowanej przez MKiŚ w październiku 2024 r. (wersja do konsultacji publicznych).

²⁶ Która weszła w życie w dniu 11 września 2023 r.

²⁷ Do 65 dni w stosunku do 90 dni przewidzianych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.).

²⁸ Do 45 dni z pierwotnie obowiązujących 65 dni określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.).

²⁹ Dla biogazowni rolniczych o mocy zainstalowanej elektrycznej nieprzekraczającej 2 MW, ze 120 do 90 dni określonych w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.).

³⁰ Zmiany weszły w życie m.in. w dniu 1 października 2023 r.

³¹ Dalej „MKiŚ”.

³² Dz. U. 2023 poz. 1587, ze zm., dalej „ustawa o odpadach”.

uproszczeń w odniesieniu do substratów wskazanych w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa z dnia 12 października 2023 r. w sprawie szczegółowej listy substratów możliwych do wykorzystania w biogazowni rolniczej³³, pod warunkiem, że były wykorzystywane do produkcji biogazu lub biogazu rolniczego w rozumieniu ustawy o OZE.

- W projekcie ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (przyjętym przez Radę Ministrów dnia 7 stycznia 2025 r.), w którym przy zapisach dot. celu dla biopaliw zaawansowanych, zaproponowano uwzględnienie biometanu jako biopaliwa gazowego. Pismo z opinią w tej sprawie Minister skierował do MKiŚ 20 czerwca 2024 r.³⁴.

Ponadto, w przypadku rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie ceny referencyjnej biometanu³⁵, Minister zaproponował ustalenie wyższej niż dotychczas ceny referencyjnej dla biometanu z biogazu rolniczego³⁶. Pismo z opinią w tym zakresie Minister wysłał do MKiŚ 22 września 2023 r.

2. Wydał rozporządzenie w sprawie substratów, w którym określono m.in. szczegółową listę substratów możliwych do wykorzystania w biogazowni z podziałem na biomasę w postaci odchodów zwierzęcych, słomy i innych, niebędących niebezpiecznymi naturalnymi substancjami pochodzącymi z produkcji rolniczej lub leśnej, oraz innych substratów niezagrażających zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku, z wyszczególnieniem przedmiotów lub substancji, które spełniają warunki uznania za produkt uboczny.

(akta kontroli str. 145-146, 163-208, 362-370, 1108-1123)

3. Opracował, zaopiniował i/lub uzgodnił niżej wymienione programy wsparcia dla przedsięwzięć związanych z wytwarzaniem energii z biogazu rolniczego i biometanu:
 - *Agroenergia Część 2) Biogazownie rolnicze i małe elektrownie wodne*³⁷, którego celem było zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych w sektorze rolnym³⁸. Zainicjowane przez Ministra w 2021 r. zmiany dotyczyły w szczególności wydłużenia jego realizacji do roku 2027, podziału programu na dwie części - w tym jedną dedykowaną biogazowniom rolniczym oraz małym elektrowniom wodnym, doprecyzowania definicji beneficjenta programu - poprzez uwzględnienie osób prawnych oraz ograniczenia wymogu zamieszkania przez pięć lat w danej gminie do roku prowadzenia działalności rolniczej.
 - *Energia dla Wsi*, którego celem był rozwój wykorzystania OZE na obszarach wiejskich umożliwiający zmniejszenie uzależnienia od paliw kopalnych oraz poprawę efektywności energetycznej poprzez wykorzystanie lokalnie występujących zasobów energii odnawialnej³⁹. Program opracowany został w całości w MRiRW, w roku 2021. Dnia 10 grudnia 2021 r. Minister przekazał

³³ Dz. U. poz. 2230, obowiązujące od dnia 18 października 2023 r., dalej „rozporządzenie w sprawie substratów”.

³⁴ Propozycje zmian w zakresie innych przepisów ww. ustawy, Minister przekazał również w marcu 2022 r. - dot. UC110. Projekt ustawy nie został w pełni uzgodniony międzyresortowo, co skutkowało brakiem jego przyjęcia przez RM.

³⁵ Dz. U. poz. 2477, obowiązujące od 22 listopada 2023 r.

³⁶ W rezultacie złożonych uwag, cena referencyjna biometanu z biogazu została zwiększona z 418 zł/MWh do 538 zł/MWh, a dla biometanu z biogazu rolniczego z 425 zł/MWh do 545 zł/MWh.

³⁷ Dalej „Agroenergia”.

³⁸ Budżet całego programu wyniósł do 200 mln zł, z czego 153,4 mln zł przeznaczono na bezzwrotne, a pozostałe 46,6 mln zł na zwrotne formy dofinansowania. Realizację programu przewidziano na lata 2019-2027.

³⁹ Budżet całego programu wynosił 1 mld zł, z czego 485 mln zł przeznaczono na bezzwrotne, a pozostałe 515 mln zł na zwrotne formy dofinansowania. Realizację programu przewidziano na lata 2023-2030.

go MKiŚ w celu uruchomienia. Minister dwukrotnie inicjował działania zmierzające do zwiększenia budżetu tego programu – pierwotnie do kwoty 3 mld zł (w listopadzie 2023 r.), następnie - do 6 mld zł (w czerwcu 2024 r.), w każdym przypadku jako uzasadnienie wskazując bardzo duże zainteresowanie beneficjentów⁴⁰.

- *Interwencja I.10.2 Inwestycje w gospodarstwach rolnych w zakresie OZE i poprawy efektywności energetycznej*⁴¹, w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027⁴², która miała na celu zmniejszenie presji działalności rolniczej na środowisko, poprzez wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, właściwe zagospodarowanie odpadów i produktów ubocznych z rolnictwa oraz poprawę efektywności energetycznej⁴³. W ramach tego działania skierowanego dla rolników istniała możliwość ubiegania się o pomoc w budowie biogazowni rolniczej z wyłączeniem robót budowlanych dotyczących instalacji istniejących. Inwestycja musiała mieć związek z prowadzoną działalnością rolniczą w gospodarstwie, a jednym z warunków było wytwarzanie, magazynowanie i wykorzystywanie energii z OZE wyłącznie na potrzeby własne gospodarstwa. Minister opiniował przygotowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa projekty regulaminów naboru wniosków oraz opracował wytyczne dot. zasad przyznawania i wypłaty pomocy finansowej (w każdym roku obowiązywania programu).

(akta kontroli str. 675, 889, 1186-1215, 1238, 1246-1256, 1261-1271)

4. Sprawował bieżący nadzór nad KOWR, w ramach którego opiniowano i zatwierdzano działania informacyjno-promocyjne realizowane przez ten Ośrodek, m.in. w zakresie produkcji oraz wykorzystywania biogazu rolniczego i biometanu (prowadzenie ogólnopolskich kampanii telewizyjnych i internetowych z zakresu OZE w rolnictwie - w tym dot. biogazowni rolniczych, publikowanie artykułów sponsorowanych w prasie branżowej, ogólnokrajowej oraz w opracowaniach pokonferencyjnych), organizacji warsztatów i szkoleń, w tym nt. budowy i funkcjonowania biometanowni i mikrobiogazowni rolniczych).
5. Organizował szkolenia na temat budowy i funkcjonowania biogazowni rolniczych (w związku z wprowadzonymi zmianami regulacji prawnych np. w ustawie o ułatwieniach), które kierowano m.in. do pracowników Głównego i Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska, Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz urzędów marszałkowskich.
6. Informował (m.in. na stronie internetowej MRiRW oraz za pośrednictwem uruchomionej infolinii) o dostępnych programach wsparcia oraz zasadach korzystania z nich.

(akta kontroli str. 777-838, 1222, 1230-1237, 1254-1256, 1272-1274)

7. Prowadził bieżące analizy potrzeb i oczekiwań uczestników sektora związanego z wykorzystywaniem biogazu rolniczego – m.in. na podstawie danych pozyskiwanych z KOWR, rejestru wytwórców biogazu rolniczego, informacji przekazywanych przez organizacje branżowe, zespoły eksperckie wspierające

⁴⁰ Łączna kwota wsparcia o którą wnioskowali beneficjenci w pierwszym naborze wyniosła prawie 2 mld zł.

⁴¹ Dalej „Interwencja”.

⁴² Dalej „PS WPR”.

⁴³ W ramach tego działania przyznawano pomoc w formie refundacji części kosztów kwalifikowanych, do wysokości 65% na operacje o planowanej wysokości kosztów kwalifikowanych powyżej 20 tys. zł. Łączny limit pomocy na jednego beneficjenta wyniósł 1,5 mln zł.

prace Pełnomocnika⁴⁴ oraz grupy robocze działające w ramach Porozumienia o współpracy. Efektem przeprowadzonych analiz były dwa dokumenty:

- *Bariera rozwoju sektora biogazu wraz z propozycjami rozwiązań*⁴⁵ (z grudnia 2022 r.), który zawierał m.in. wykaz zidentyfikowanych barier⁴⁶, propozycje zmian mających na celu wsparcie rozwoju sektora biogazowego, zasady finansowania instalacji biogazowych, planowanie przestrzenne i lokalizacji instalacji, przygotowanie inwestycji i przyłączanie do sieci, a także uruchomienie i eksploatację oraz regulacje dot. pofermentu;
- *Regulacje prawne oraz otoczenie rynkowe dotyczące rozwoju instalacji do produkcji biometanu w Polsce*⁴⁷ (z grudnia 2022 r.), zawierający analizy prawne m.in. w zakresie: umiejscowienia biometanu w prawie europejskim (Europejski Zielony Ład, Fundusz Odbudowy dla Europy oraz KPO) oraz jego perspektywach rozwoju, a także systemu wsparcia i otoczenia rynkowego tego paliwa w Polsce (możliwości wprowadzania biogazu do sieci gazowych oraz dostępne instrumenty wspierające ten proces). Przywołane powyżej rekomendacje wykorzystano na etapie prac nad uchwalonymi w efekcie, projektami dwóch ustaw: o ułatwieniach oraz o zmianie ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 675, 1007-1116, 1222, 1322-1325)

Zastępca Dyrektora DRE, informując o realizowanych zadaniach w zakresie wykorzystania biometanu dla celów wytwarzania energii, wskazała, że MRiRW podejmowało w pierwszej kolejności działania mające na celu zapewnienie podstaw prawnych dla sprawnego funkcjonowania tego rodzaju inwestycji, a także stabilnych i przewidywalnych warunków finansowych.

(akta kontroli str. 888-889)

Według stanu na 1 stycznia 2021 r., liczba instalacji ujętych w rejestrze wytwórców biogazu rolniczego wynosiła 116, a na koniec 2024 r. - 179, co oznaczało przyrost o 63 (tj. o 54,3%). Łączna, zainstalowana moc elektryczna instalacji na koniec 2020 r. wynosiła 118,8 MW, a na koniec roku 2024 - 167,3 MW (przyrost o 40,8%)⁴⁸. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, w Polsce nie funkcjonowała żadna instalacja wytwarzająca biometan.

(akta kontroli str. 1304-1305)

Realizacja planów działalności MRiRW w ramach systemu kontroli zarządczej.

Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w MRiRW, w tym jej zasady, cele oraz wynikające z niej obowiązki, zostały określone w zarządzeniach Ministra w sprawie systemu kontroli zarządczej w MRiRW⁴⁹. Jednym z obowiązków wynikających z ww. aktów prawnych było przygotowanie planu działalności MRiRW na rok następny. Plan działalności MRiRW opracowywany był zgodnie z głównymi celami strategicznymi

⁴⁴ Pełnomocnik powołał cztery zespoły eksperckie, w tym dot. biogazu rolniczego oraz biometanu, w skład których oprócz pracowników MRiRW wchodził również przedstawiciele świata nauki, radcowie prawni, eksperci prawa energetycznego i OZE oraz przedsiębiorcy sektora biogazowego. Posiedzenia ww. zespołów odbywały się w latach 2022-2023, tj. posiedzenia zespołu ds. biogazu rolniczego odbyły się 21, 24 i 29 listopada 2022 r., 14 i 30 grudnia 2022 r. oraz 17 i 30 stycznia 2023 r. Natomiast posiedzenia zespołu ds. biometanu odbyły się 15 listopada 2022 r. oraz 8 i 29 grudnia 2022 r.

⁴⁵ Dalej „Bariera rozwoju biogazu”.

⁴⁶ W dokumencie jako jedną z barier zidentyfikowano brak strategii rozwoju branży biogazowej, zawierającej cele średnio- i długoterminowe i priorytety rozwoju branży.

⁴⁷ Dalej „Regulacje dotyczące rozwoju produkcji biometanu”.

⁴⁸ <https://www.gov.pl/web/kowr/rejestr-wytworcow-biogazu-rolniczego>

⁴⁹ Zarządzenie nr 34 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lipca 2022 r., w sprawie systemu kontroli zarządczej w MRiRW (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 45) oraz Zarządzenie nr 4 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 lutego 2023 r., zmieniające zarządzenie w sprawie systemu kontroli zarządczej w MRiRW (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 5).

określanymi przez Ministra dla poszczególnych działów i składał się z dwóch części, z których jedna (Część A) dotyczyła *Najważniejszych celów do realizacji na dany rok*. W zakresie dot. biogazu i biometanu nie wskazano wprost żadnego celu, jednakże w ramach celu *Poprawa jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska* realizowane były działania mające na celu udzielanie wsparcia dla powstawania OZE przyjaznych dla środowiska i akceptowanych społecznie. W planach tych nie określono odrębnych celów dotyczących biogazu i biometanu.

W Ministerstwie nie opracowano okresowych planów działań mających na celu zapewnienie systematycznego i stabilnego rozwoju sektora biogazu rolniczego i biometanu, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 1299-1303)

W oparciu o cele strategiczne zawarte w planie działalności MRiRW, departamenty/biura MRiRW, określały poszczególne cele operacyjne do realizacji na dany rok. Szczegółowe wytyczne w zakresie sporządzania planu pracy komórek organizacyjnych MRiRW, sprawozdania z jego wykonania oraz zarządzania ryzykiem zagrażającym realizacji celów zostały określone przez Dyrektora Generalnego MRiRW w następujących instrukcjach: sporządzania planu pracy komórki organizacyjnej MRiRW, sporządzania sprawozdania z wykonania planu pracy komórki organizacyjnej MRiRW oraz sporządzania rejestru ryzyk⁵⁰.

Dyrektorzy komórek organizacyjnych (departamentów i biur) opracowali plany pracy danej komórki na każde z lat objętych kontrolą.

W 2021 r. zaplanowanym celem operacyjnym było *Rozpatrywanie odwołań od decyzji wydanych przez Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie biogazu rolniczego, biokomponentów i biopaliw ciekłych, systemów certyfikacji kryteriów zrównoważonego rozwoju oraz spółdzielni energetycznych*, a jako miernik jego realizacji przyjęto liczbę wydanych decyzji. Z planowanych 15 rozstrzygnięć wydano pięć, co wynikało z liczby wpływających odwołań. Wszystkie odwołania zostały rozpatrzone terminowo.

W 2022 r. jako cel operacyjny przyjęto zapewnienie sprawnej realizacji wniosków dot. OZE⁵¹, miernikiem był „odsetek terminowo (do 30 dni) załatwionych spraw w zakresie wniosków dotyczących odnawialnych źródeł energii”.

W latach 2023-2024 celem operacyjnym było zwiększenie wykorzystania OZE na obszarach wiejskich⁵². Dla tak przyjętego celu, określono następujące mierniki:

- 100% postępowań administracyjnych w zakresie OZE powinno być zakończonych terminowo,
- 100% dokumentów dotyczących odnawialnych źródeł energii usprawniających rozwój spółdzielni energetycznych powinno być opracowane terminowo,
- 100% dokumentów dotyczących OZE umożliwiających rozwój produkcji biometanu, powinno być opracowane terminowo,

⁵⁰ Instrukcje umieszczone w Intranecie MRiRW. Stanowią wypełnienie obowiązku zawartego w zarządzeniu nr 34 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lipca 2022 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, tj. § 12 ust. 7- „Plan pracy komórki organizacyjnej sporządza się zgodnie ze wzorem i szczegółowymi wytycznymi w zakresie jego sporządzania określonymi przez Dyrektora Generalnego i zamieszczonymi w Intranecie”.

⁵¹ Cel Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury Wsi, z którego zadania dot. OZE przejął Departament Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich.

⁵² Cel Departamentu Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich.

- 100% dokumentów dotyczących odnawialnych źródeł energii umożliwiających rozwój ich wykorzystania na obszarach wiejskich powinno być opracowanych terminowo.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MRiRW, „(...) kryteria miernika [zawarte w tabeli nr 1 – przyp. NIK] (...) zostały określone w komunikacie nr 6 Ministra Finansów⁵³ zgodnie z metodą SMART. Obok wymienionych w piśmie cech, miernik powinien spełniać również inne kryteria, tj. mierzyć tylko to, na co jednostka ma wpływ oraz bazować na wiarygodnych i w miarę łatwo dostępnych informacjach. Wobec powyższego, Departament Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich (DRE) sformułował mierniki, których wykonanie jest od niego zależne i do których posiada dane sprawozdawcze. Z uwagi na brak możliwości umieszczenia w planie pracy wszystkich zadań regulaminowych DRE oraz zaangażowanie innych komórek organizacyjnych, sformułowano mierniki na dużym poziomie ogólności, o czym świadczą wykonywane w ich zakresie zadania. Ponadto, termin, w którym przeprowadzany jest proces planowania na kolejny rok, tj. listopad roku poprzedzającego rok, dla którego przygotowany jest plan, nie zawsze umożliwia wyznaczenie w planie konkretnego miernika legislacyjnego oraz dot. kampanii, z uwagi na brak decyzji kierunkowych w danej sprawie”.

(akta kontroli str. 498-501)

W latach 2022–2024, poziom przyjętych mierników odnoszących się do terminowości realizowanych zadań, wynosił w 2022 r. od 85% do 87% (poziom był określony odrębnie dla każdego kwartału) oraz 100% w pozostałym okresie. Z rocznych sprawozdań z wykonania planu pracy wynikało, że powyższe cele zostały osiągnięte.

Przedstawione wyżej przyjęte cele operacyjne oraz mierniki ich realizacji nie zostały sformułowane w sposób pozwalający na ich precyzyjne powiązanie z poziomem rozwoju branży biogazu, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 209-215, 498-501, 1299-1303, 1306-1317, 1385-1414)

Ministerstwo zleciło dokonanie wyliczeń⁵⁴ potencjału surowcowego dla biogazowni, z którego wynikało, że wykorzystanie tylko surowców z rolnictwa pozwala na pozyskanie ponad 7,8 mld m³ biogazu rolniczego do 2030 r.

Dyrektor DRE wyjaśnił, że: „jest to skala rozwoju biogazowni rolniczych, którą resort rolnictwa ocenia jako możliwą do osiągnięcia przy zapewnieniu optymalnych warunków do rozwoju inwestycji w perspektywie 5-10 lat”.

(akta kontroli str. 374-377, 379-411, 359-360, 485-489, 1300)

Główne ryzyka jakie zostały zidentyfikowane przez Ministra w zakresie działań na rzecz rozwoju sektora biogazu rolniczego, dotyczyły pogarszających się warunków finansowych dla wytwórców, spowodowanych m.in. zmieniającymi się zasadami wsparcia (np. odejście od systemu świadectw pochodzenia na rzecz systemu aukcyjnego), niskimi kwotami cen referencyjnych (nieuwzględniającymi odpowiedniego efektu zachęty), wydłużonymi procesami wprowadzania uregulowań dot. zasad wytwarzania i wsparcia biometanu, ograniczeń w dostępie do sieci (w tym

⁵³ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (poz. 56). Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z 18 grudnia 2012 r. poz. Nr 56.

⁵⁴ Wyliczenia dokonane w ekspertyzie wykonanej w 2012 r. pn. „Odnawialne Źródła Energii”, przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy, na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ekspertyza dotyczyła ekonomicznych uwarunkowań rozwoju poszczególnych rodzajów odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich oraz ich wpływu na poprawę opłacalności produkcji rolniczej w Polsce w kontekście WPR.

zmniejszania generowanej mocy jednostek wytwórczych w sytuacjach dużej nadprodukcji OZE).

(akta kontroli str. 1301)

Działania Ministra w zakresie implementacji przepisów Dyrektywy RED III⁵⁵ do krajowego porządku prawnego oraz planu REPowerEU.

Działania, które były podejmowane przez Ministra w zakresie wdrażania przepisów Dyrektywy RED III – jak wyjaśnił Dyrektor DRE – „(...) związane były z opiniowaniem projektów ustaw zmieniających ustawę o odnawialnych źródłach energii oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, należących do właściwości Ministra Klimatu i Środowiska.”

(akta kontroli str. 91)

W związku z wdrożeniem stanowiącego komponent KPO unijnego Planu REPowerEU, Minister zaproponował:

- Realizację inwestycji polegającej na budowie lub modernizacji sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej na obszarach wiejskich. Celem tego zadania było odblokowanie możliwości przyłączania do sieci nowych instalacji OZE, w tym produkujących energię dla lokalnych społeczności⁵⁶. Za wdrożenie inwestycji miał odpowiadać Minister Aktywów Państwowych, a okres jej realizacji przewidziano do II kwartału 2026 r. Na realizację tej inwestycji przewidywano przeznaczenie całej kwoty zgłaszanej do KPO, tj. 2,76 mld euro dotacji (ostatecznie przeznaczono na ten cel 972 mln euro)⁵⁷.
- Wprowadzenie zmian do ustawy o OZE⁵⁸ mających na celu m.in. rozwój funkcjonowania spółdzielni energetycznych, ułatwienie tworzenia zbilansowanych obszarów energetycznych umożliwiających wykorzystania OZE na potrzeby lokalnych odbiorców energii⁵⁹.

(akta kontroli str. 678-703, 718)

Wyjaśniając przyczyny podejmowania działań w ramach planu REPowerEU wyłącznie w zakresie modernizacji sieci elektroenergetycznej, Dyrektor DRE wskazał, że ten obszar był wówczas największym zidentyfikowanym problemem. Poinformował, że luka w finansowaniu koniecznych inwestycji OSD (Operatorów Sieci Dystrybucyjnej) została oszacowana w perspektywie do 2030 r. na poziomie ok. 35-45 mld zł, w związku z czym całość dostępnych środków w ramach REPowerEU, należało przeznaczyć właśnie na ten cel, i o to właśnie wnioskowano. Podkreślił przy tym, że bez rozwiązania problemu złego stanu infrastruktury energetycznej w Polsce,

⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (Dz. Urz. UE L 2023 Nr 264, str. 2413, ze zm.), która weszła w życie 20 listopada 2023 r. z terminem transpozycji do 1 lipca 2024 r. w zakresie dotyczącym usprawnienia wydawania pozwoleń dla projektów OZE oraz do 21 maja 2025 r. w pozostałym zakresie. Dyrektywa RED III to kluczowy element strategii UE mającej na celu transformację energetyczną i walkę ze zmianami klimatu. Głównym jej założeniem jest zwiększenie do 2030 r. udziału energii odnawialnej do co najmniej 45%.

⁵⁶ Tylko w 2021 r. przedsiębiorstwa energetyczne zgłosiły 3 751 przypadków odmowy wydania warunków o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej na łączną moc 14 451,04 MW.

⁵⁷ Łącznie w ramach środków z KPO (2,76 mld euro) przewidziano realizację następujących inwestycji: „G1.1.1. Rozwój sieci przesyłowych, inteligentna infrastruktura elektroenergetyczna” - 599 933 126 euro; „G1.1.2. Instalacje OZE realizowane przez społeczności energetyczne” - 188 521 137 euro; „G1.1.3 Systemy magazynowania energii” 200 000 000 euro; „G1.1.5. Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (autobusy), subinwestycja dot. zeroemisyjnego transportu” - 753 830 000 euro; G1.2.1 Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje REPowerEU” - 42 000 000 euro.

⁵⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (UC99). Założenia projektu weszły w życie ustawą o zmianie ustawy OZE.

⁵⁹ M.in. poprzez nałożenie obowiązku przyłączeń do sieci nowych inwestycji OZE działających w ramach spółdzielni energetycznych.

nie ma możliwości przyłączenia nowych jednostek wytwórczych OZE (w szczególności biogazowni rolniczych), co w efekcie uniemożliwia efektywne wykorzystanie dostępnych środków finansowych na inwestycje w OZE.

(akta kontroli str. 669-671, 735-736)

Nadzór Ministra nad działalnością KOWR w zakresie realizowanych przez ten Ośrodek zadań związanych z wykorzystaniem biogazu rolniczego i biometanu.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o KOWR, Minister sprawował nadzór nad KOWR. Zadania Ośrodka, które były objęte ww. nadzorem, wynikały z przepisów ustawy o OZE i związane były głównie z rejestracją podmiotów oraz prowadzeniem kontroli nad działalnością gospodarczą w zakresie: biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii innych niż mikroinstalacja biogazu rolniczego; energii elektrycznej z biogazu rolniczego w instalacjach innych niż mikroinstalacja oraz biometanu z biogazu rolniczego.

Zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o KOWR, Ośrodek realizował również zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich; a także wspierające działania na rzecz OZE, w szczególności w rolnictwie. Do obowiązków KOWR należało także monitorowanie ilości i rodzajów surowców wykorzystywanych do wytwarzania biogazu rolniczego, energii elektrycznej z biogazu rolniczego oraz biometanu z biogazu rolniczego.

Podjęte w okresie objętym kontrolą działania Ministra w ramach sprawowanego nadzoru nad KOWR w ww. zakresie obejmowały w szczególności:

- analizowanie rocznych raportów z działalności podmiotów wytwarzających biogaz rolniczy lub energię elektryczną z biogazu rolniczego;
- uzgadnianie rocznych planów działań informacyjno-promocyjnych oraz przyjmowanie sprawozdań z ich realizacji;
- opiniowanie i zatwierdzanie w ciągu roku – na podstawie uzgodnionych planów rocznych - konkretnych działań, przedsięwzięć, kampanii informacyjno-promocyjnych, wraz z akceptacją planowanych kosztów⁶⁰;
- rozpatrywanie odwołań, zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o OZE, od decyzji Dyrektora Generalnego KOWR⁶¹, dot. m.in. zakazu wykonywania działalności w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego w instalacjach OZE innych niż mikroinstalacja biogazu rolniczego oraz wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego w instalacjach innych niż mikroinstalacja.

(akta kontroli str. 741-838, 873-885)

Minister nie wydawał Dyrektorowi Generalnemu KOWR wytycznych w sprawach realizacji zadań związanych z rozwojem wykorzystania biogazu rolniczego i biometanu. W ramach sprawowanego nadzoru na bieżąco konsultował i opiniował zastosowanie poszczególnych przepisów prawnych, np. w ustawie o OZE dot. grup surowców, które mogą być wykorzystywane do produkcji biogazu rolniczego, a także interpretacji definicji mocy zainstalowanej elektrycznej instalacji OZE.

(akta kontroli str. 839-871)

MRiRW nie przeprowadziło w latach 2021-2024 (do końca III kwartału) kontroli w KOWR dot. zadań realizowanych przez ten Ośrodek w zakresie biogazu rolniczego

⁶⁰ W planach przedstawiano m.in. podejmowane działania przez KOWR w zakresie promocji biogazu i biometanu, w tym szczegółowo informowano o zamierzeniach przeprowadzenia: szkoleń, promocji w prasie, w telewizji oraz w internetowych mediach społecznościowych.

⁶¹ W latach 2021-2024 do MRiRW wpłynęło osiem odwołań od decyzji Dyrektora Generalnego KOWR dotyczących obszaru biogazu rolniczego (dwa w 2021 r., jedno w 2022 r., trzy w 2023 r. oraz dwa w roku 2024).

i biometanu. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DRE, nie wystąpiły przesłanki do przeprowadzenia takich kontroli, ponieważ działania KOWR podlegały nadzorowi w ramach kontroli prowadzonych postępowań administracyjnych oraz bieżących uzgodnień działań informacyjno-promocyjnych.

(akta kontroli str. 736-738, 872-873)

Współpraca z innymi podmiotami w zakresie związanym z rozwojem wykorzystania biogazu rolniczego i biometanu.

W ramach współpracy z innymi podmiotami w zakresie dot. rozwoju wykorzystania biogazu rolniczego i biometanu, w okresie objętym kontrolą Minister podejmował m.in. następujące działania:

- uczestniczył w pracach Rady Konsultacyjnej Funduszu Modernizacyjnego⁶² powołanej na podstawie art. 50d ust. 1 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁶³, jako organ doradczy ministra właściwego do spraw klimatu w zakresie funkcjonowania Krajowego Systemu Wdrażania Funduszu Modernizacyjnego. W toku prac Rady Konsultacyjnej, której posiedzenia odbywały się od 2021 r., opiniowano m.in. propozycje wsparcia w zakresie inwestycji OZE ze środków Funduszu Modernizacyjnego, uruchomiono program *Energia dla Wsi* oraz opracowano zasady programu wsparcia dla biometanu (przy czym do dnia zakończenia niniejszej kontroli, program nie został uruchomiony⁶⁴);
- opiniował przygotowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa projekty regulaminów naboru wniosków w ramach programu *Inwestycje w gospodarstwach rolnych w zakresie OZE*, a także uzgadniał projekt harmonogramu naboru tych wniosków;
- wydawał wytyczne do rocznych programów działalności Ośrodków Doradztwa Rolniczego oraz Centrum Doradztwa Rolniczego⁶⁵, wskazując OZE jako jeden z priorytetowych obszarów działania (po przygotowaniu przez ODR i CDR ww. programów, Minister je zatwierdzał);
- zlecał Instytutowi Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowy Instytut Badawczy⁶⁶ opracowanie corocznych analiz potencjału podaży biomasy na poziomie krajowym i regionalnym⁶⁷, w których przedstawiane były m.in. szacunki zasobów biomasy (w tym pochodzenia rolniczego) w Polsce wraz z analizą zmian;
- uczestniczył w pracach Rady Koordynacyjnej ds. Rozwoju Sektora Biogazu i Biometanu⁶⁸, w skład której wchodził m.in. przedstawiciele MKiŚ, Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polskiego Stowarzyszenia Biometanu, Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, a także instytucji zrzeszających pracodawców oraz uczelni wyższych. Posiedzenia Rady Koordynacyjnej odbywały się od 2022 r., a w jej ramach powołano osiem

⁶² Dalej „Rada Konsultacyjna”.

⁶³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1505.

⁶⁴ Dnia 13 sierpnia 2024 r., Minister Klimatu i Środowiska poinformował Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie o otrzymaniu licznych uwag do programu, w związku z czym nie dokonał jego rekomendacji do przedłożenia w Europejskim Banku Inwestycyjnym w ramach VIII transzy składania wniosków. Wskazał przy tym na konieczność przeprowadzenia dodatkowych analiz, wprowadzenia zmian wynikających z otrzymanych uwag oraz przeprowadzenia konsultacji celem uzgodnienia ostatecznej wersji projektu programu. Zaproponował, by przedłożyć go w EBI na początku roku 2025, w ramach IX transzy składania wniosków.

⁶⁵ Dalej kolejno „ODR” i „CDR”.

⁶⁶ Dalej IUNG.

⁶⁷ MRiRW zawierało każdego roku umowę z IUNG w ramach tzw. dotacji celowej. W okresie objętym kontrolą IUNG opracował analizy za lata 2021-2023.

⁶⁸ Powstał w wyniku Porozumienia o współpracy, zawartego 23 listopada 2021 r., dalej „Rada Koordynacyjna”.

grup roboczych⁶⁹. W wyniku tych prac nie podjęto jednak żadnych wiążących uzgodnień ani nie wypracowano wspólnych dla ww. grup decyzji mających na celu zapewnienie rozwoju sektora, z których Minister mógłby w tym zakresie korzystać.

(akta kontroli str. 412-477, 872, 899-969, 1124-1222, 1318-1321, 1415-1416)

Minister brał aktywny udział w opiniowaniu przygotowywanej przez MKiŚ aktualizacji KPEiK na lata 2021 – 2030⁷⁰, która jednak do zakończenia niniejszej kontroli NIK nie została przyjęta. Konsultowany projekt nie zawierał odrębnego rozdziału dedykowanego dla biogazu i biometanu, co w sytuacji ujęcia innych źródeł OZE oraz energetyki jądrowej, miało wpływ – zdaniem Ministra – na ograniczenie znaczenia tego obszaru. Ponadto, w złożonych wyjaśnieniach Minister wskazał również na potrzebę przyspieszenia zmian regulacyjnych, które umożliwiałyby rolnikom prowadzenie działalności w biogazowniach i biometanowniach bez konieczności uzyskiwania dodatkowych pozwoleń środowiskowych, a także na konieczność usprawnienia przyłączy elektroenergetycznych na terenach wiejskich.

(akta kontroli str. 368, 973, 976-1006, 1222)

Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wsparcia OZE.

W związku z wymogiem określonym w art. 217 ustawy o OZE, w 2021 r. MKiŚ przygotował dokument pt. *Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz wytwarzanie biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii*⁷¹. Dokument ten zawierał informacje dot. działań podjętych w latach 2015-2020 oraz zmian w mechanizmach i instrumentach wspierających wytwarzanie zarówno energii z OZE jak i biogazu rolniczego o których mowa w ustawie OZE. W zakresie biogazu rolniczego, zmiany które wymieniono w tym dokumencie dotyczyły głównie ustanowionych w 2018 r. nowych mechanizmów wsparcia, polegających na wprowadzeniu - obok systemu aukcyjnego - systemów: feed-in premium (FIP) i feed-in tariff (FIT), adresowanych do instalacji OZE wykorzystujących hydroenergię, biogaz i biogaz rolniczy, o mocy zainstalowanej do 500 kW (system FIT) oraz od 500 kW do 1 MW (system FIP).

Minister nie uczestniczył w opracowaniu ww. dokumentu, został on przyjęty w trybie obiegowym, tj. bez uzgodnień międzyresortowych. Dnia 4 marca 2021 r. Prezes Rady Ministrów przekazał go do Marszałka Sejmu, a w dniu 9 marca 2021 r. został skierowany do rozpatrzenia przez sejmową Komisję do spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych.

(akta kontroli str. 1275-1296)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister nie opracował okresowych planów w zakresie rozwoju sektora biogazu rolniczego i biometanu, ani co za tym idzie nie określił precyzyjnych celów operacyjnych w tym zakresie i mierników ich realizacji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym oraz nie spełniało dyspozycji pkt 2 załącznika „Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz

⁶⁹ 1. Rozwój lokalnych sieci dystrybucyjnych dla biogazu i biometanu, 2. bioLNG i bioCNG oraz załączania biometanu do krajowej sieci dystrybucji gazu, 3. Łańcuch dostaw i local content, 4. Zagospodarowanie biomasy pochodzącej z rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego oraz nawozowe wykorzystanie substancji pofermentacyjnych, 5. Identyfikowanie barier ograniczających rozwój rynku biogazu i biometanu oraz propozycji ich zniesienia, 6. Mechanizmy wspierające i promocyjne, rozwój kadr i systemu kształcenia, 7. Handel uprawnieniami do emisji unikniętych, 8. Finansowanie projektów biogazowych i biometanowych.

⁷⁰ M.in. w ramach posiedzeń Zespołu doradczego MKiŚ do spraw aktualizacji KPEiK.

⁷¹ Dalej „Przegląd funkcjonowania mechanizmów”.

zarządzania ryzykiem” do Komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r.⁷² (*Planowanie działalności*), zgodnie z którym cel i zadania jednostek sektora finansów publicznych, należy określać jasno i co najmniej w rocznej perspektywie.

Minister dysponował bowiem aktualną dokumentacją dotyczącą zarówno potencjału wykorzystania energii z biogazu rolniczego i biometanu, jak i barier stanowiących przeszkodę w rozwoju tego sektora, a pomimo tego nie sporządzał (min. w oparciu o te dane) okresowych planów działania, ani nie wyznaczał celów operacyjnych i mierników ich realizacji w tym zakresie. W ocenie NIK było to działaniem nierzetelnym, które utrudniało podejmowanie spójnych, skoordynowanych, planowych i perspektywicznych działań mających na celu stabilny rozwój całego sektora, co w efekcie powinno doprowadzić do osiągnięcia poziomu produkcji biogazu w skali zgodnej z przyjętymi w MRiRW założeniami.

(akta kontroli str. 1007-1107, 1299-1303)

Jak wyjaśnił Dyrektor DRE: [w MRiRW - przyp. NIK] „(...) skoncentrowano się na możliwej do osiągnięcia skali rozwoju inwestycji, która wynika z łącznego potencjału surowcowego. (...) Nie określano przy tym wielkości zagospodarowania biogazu rolniczego na poszczególne kierunki z uwagi na trudne do oszacowania tempo rozwoju sieci zarówno energetycznych, jak i gazowych, w tym również zapotrzebowania na biometan do celów transportowych.” Dyrektor DRE wyjaśnił również, że: „(...) MRiRW nie przygotowywało projekcji rozwoju inwestycji w biogazowni rolnicze z podziałem na poszczególne lata w okresie 2024-2030, gdyż taka analiza miałaby wyłącznie czysto teoretyczny charakter, ponieważ na możliwość rozwoju biogazowni rolniczych składa się bardzo wiele czynników, w tym zainteresowanie ze strony samych inwestorów (...)”.

(akta kontroli str. 1299-1303)

NIK podziela stanowisko przedstawione w ww. wyjaśnieniach Dyrektora DRE, że na rozwój biogazowni wpływ ma wiele czynników, w szczególności dostępność wsparcia finansowego (dotacje do inwestycji, pożyczki na preferencyjnych warunkach), a także stabilne, wspierające tego rodzaju inwestycje, otoczenie prawne. Nie stanowi to jednak uzasadnienia dla odstąpienia od planowania działań w tym zakresie. Właściwe planowanie, nawet przy zmiennych regulacjach prawnych, pozwala bowiem na określenie zadań priorytetowych, umożliwia rzetelne opracowanie założeń programów wspierających rozwój rynku (alokacja środków publicznych na wsparcie - komu udzielić wsparcia, na jakich warunkach), a także pozwala na oszacowanie wysokości koniecznych do poniesienia kosztów, w tym promocji (zadanie powierzone KOWR). NIK wskazuje jednocześnie, że Minister dysponował wynikami analiz⁷³ wskazującymi na zasadność przygotowania koncepcji/planu/programu zawierającego cele średnio- i długoterminowe oraz priorytety rozwoju branży.

Zdaniem NIK nieopracowanie przez Ministra okresowych planów dotyczących rozwoju sektora biogazu rolniczego wpłynęło na niewłaściwe ustanowienie celów operacyjnych i mierników ich realizacji. Przyjęte na lata 2021-2024 cele operacyjne i powiązane z nimi mierniki dotyczące czy to terminowości prowadzenia postępowań czy też liczby wydanych przez Ministra rozstrzygnięć w postępowaniach odwoławczych, nie umożliwiały bowiem monitorowania i oceny poziomu realizacji celu głównego określonego w dokumentach programowych i strategicznych w postaci określonego poziomu wykorzystania biogazu i biometanu w produkcji energii.

⁷² Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (poz. 56). Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z 18 grudnia 2012 r. poz. Nr 56, dalej „Komunikat Nr 6”.

⁷³ Dokument pn. *Bariera rozwoju sektora biogazu wraz z propozycjami rozwiązań*.

Należy tym samym podkreślić, że Minister jako podmiot odpowiedzialny za rozwój infrastruktury wsi, w tym jej elektryfikację i gazyfikację⁷⁴ odpowiadał za procesy związane z programowaniem, koordynacją oraz monitorowaniem realizacji polityki rozwoju na obszarach wiejskich. W ramach tego obszaru realizowany być powinien zakres związany z promowaniem wśród producentów rolnych produkcji energii z OZE, dzięki której obszary wiejskie mogą zaadaptować się do zmian klimatu i wdrożyć rozwiązania służące do zrównoważonego rozwoju. Minister został także wskazany jako jeden z podmiotów wykonujących zadania związane z funkcjonowaniem rynku energii ze źródeł odnawialnych zużywanych w sektorach elektroenergetyki, ciepłownictwa i chłodnictwa oraz transportu (art. 128 ust. 1 pkt 2 ustawy o OZE)⁷⁵. Biorąc zatem pod uwagę ww. kompetencje Ministra zdaniem NIK winien on zapewnić właściwe planowanie na odpowiednim poziomie szczegółowości pozwalające na określenie precyzyjnych planów rozwoju (tu: sektora biogazu rolniczego), zadań priorytetowych, umożliwiające rzetelne opracowanie założeń programów wspierających rozwój rynku (alokacja środków publicznych na wsparcie), a także pozwalające na oszacowanie wysokości koniecznych do poniesienia kosztów.

IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w zakresie opracowania okresowych planów rozwoju sektora biogazu rolniczego i biometanu z jednoczesnym określeniem precyzyjnych celów operacyjnych oraz mierników ich realizacji.

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

⁷⁴ Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o działach administracji rządowej MR.

⁷⁵ W ramach tych zadań, Minister wykonuje również działania związane z promowaniem wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne (art. 128 ust. 3 pkt 1 ustawy o OZE).

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