



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.005.02.2017
P/17/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Tekst ujednolicony na podstawie Uchwały Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 16 stycznia 2018 r.)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 55 11, F +48 22 444 57 73
krr@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/020 - Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Juliusz Rzeszotarski upoważnienie do kontroli nr KRR/31/2017 z dnia 14 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ¹ , ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Strobel Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa od dnia 1 września 2017 r., Łukasz Hołubowski Prezes Agencji Rynku Rolnego od dnia 16 lutego 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r., Anna Dorota Gut p.o. Prezesa Agencji Rynku Rolnego od dnia 8 grudnia 2015 r. do dnia 16 lutego 2016 r., Radosław Szatkowski Prezes Agencji Rynku Rolnego od dnia 3 czerwca 2013 r. do dnia 7 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ² realizację przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego zadań w zakresie monitorowania produkcji biogazu rolniczego w latach 2015–2017 (I półrocze).
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą w Agencji Rynku Rolnego rzetelnie realizowano zadania wynikające z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne oraz ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, w zakresie: – prowadzenia rejestru wytwórców biogazu rolniczego, – gromadzenia danych dotyczących infrastruktury energetycznej służącej do wytwarzania biogazu rolniczego lub wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z takiego gazu, – terminowego sporządzania sprawozdań, – przeprowadzania kontroli, – wymierzania kar pieniężnych, – monitorowania ilości i rodzajów surowców wykorzystywanych do wytwarzania biogazu rolniczego, energii elektrycznej lub ciepła z biogazu rolniczego.

¹ Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) powstał 1 września 2017 r. na mocy ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 623, ze zm.). W tym też terminie przestała istnieć Agencja Rynku Rolnego, której zadania przejął w znacznej części KOWR na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gromadzenie informacji dotyczących infrastruktury energetycznej służącej do wytwarzania biogazu rolniczego lub wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z biogazu rolniczego

W Agencji Rynku Rolnego³ (zwanej dalej ARR lub Agencją) obowiązywały akty wewnętrzne wprowadzone zarządzeniami Prezesa ARR określające m.in. formularze wniosków o wpis do rejestru wytwórców biogazu rolniczego i biopłynów⁴, wzory formularzy do stosowania przez operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego oraz operatorów systemu dystrybucyjnego gazowego⁵, a także Księgi procedur „Monitorowanie produkcji biogazu rolniczego”⁶ i „Monitorowanie produkcji biopłynów”⁷ zawierające procedury „Prowadzenie rejestru i sprawozdawczość” oraz „Przeprowadzanie kontroli oraz wymierzanie kar pieniężnych”. Zasady przeprowadzania kontroli technicznych w ramach mechanizmu monitorowania produkcji biogazu rolniczego zostały zatwierdzone przez Dyrektora Biura Kontroli Technicznych ARR.

Dyrektor Departamentu Innowacji podał m.in. że: „(...) Zmiany w zarządzeniach wynikały ze zmiany przepisów: ustawy o odnawialnych źródłach energii, ustawy – Prawo energetyczne, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Natomiast zmiana zarządzeń w sprawie wprowadzenia Ksiąg Procedur była dodatkowo związana z doprecyzowaniem zapisów w ww. dokumentach do faktycznie realizowanych procesów i wykonywanych zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 987-1022)

W latach 2015-2017 (I półrocze) Prezes ARR, zgodnie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁸ (uOZE), otrzymał od dwóch operatorów systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych łącznie cztery informacje o przyłączeniu mikroinstalacji do ich sieci dystrybucyjnej, a od pięciu operatorów – informacje o braku wytwórców energii elektrycznej z biogazu rolniczego w mikroinstalacji.

Prezes ARR prowadził ewidencję mikroinstalacji oraz gromadził informacje od operatorów, do której sieci została przyłączona dana mikroinstalacja. Operatorzy systemu dystrybucyjnego gazowego nie przekazywali Prezesowi ARR informacji dotyczących wytwórców biogazu rolniczego w mikroinstalacji wobec niewystąpienia przypadków przyłączenia do sieci.

³ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Agencji Rynku Rolnego (Zarządzenie prezesa ARR nr 168/2014/W z dnia 30 grudnia 2014 r. ze zm.) monitorowanie produkcji biogazu rolniczego należało do właściwości Biura Cukru i Biopaliw, a koordynowanie procesu kontroli technicznej w odniesieniu do mechanizmów administracyjnych przez ARR do właściwości Biura Kontroli Technicznych. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Zarządzenie nr 01/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 1 września 2017 r.) monitorowanie produkcji biogazu rolniczego należy do właściwości Departamentu Innowacji, a zarządzanie i monitorowanie kontroli na miejscu do właściwości Biura Kontroli i Bezpieczeństwa Informacji.

⁴ Zarządzenie nr 59/2015/Z Prezesa Agencji Rynku Rolnego z dnia 20 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia „Warunków uzyskania wpisu do rejestru wytwórców biogazu rolniczego” ze zm., Zarządzenie nr 67/2015/Z Prezesa Agencji Rynku Rolnego z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia „Warunków uzyskania wpisu do rejestru wytwórców biopłynów”, ze zm.

⁵ Zarządzenie nr 135/2015/Z Prezesa Agencji Rynku Rolnego z dnia 1 września 2015 r.

⁶ Zarządzenie nr 60/2014/Z Prezesa Agencji Rynku Rolnego z dnia 17 czerwca 2014 r., ze zm.

⁷ Zarządzenie nr 67/2015/Z Prezesa Agencji Rynku Rolnego z dnia 30 kwietnia 17 czerwca 2015 r., ze zm.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1148, ze zm.

W latach 2015–2017 (I półrocze) Prezes ARR wydał trzy decyzje o wymierzeniu operatorom systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych kar pieniężnych w łącznej kwocie 3 tys. zł (każda po 1 tys. zł) w związku z niezłożeniem w terminie informacji o przyłączonej mikroinstalacji do sieci dystrybucyjnej operatora.

Na podstawie art. 22 ust. 1 uOZE, operatorzy systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych, do których sieci została przyłączona mikroinstalacja przekazywali Prezesowi ARR sprawozdania kwartalne o wytworzonej ilości energii elektrycznej przez poszczególnych wytwórców oraz łącznej ilości energii elektrycznej sprzedanej. W latach 2015–2017 (I półrocze) Prezes ARR wydał dwie decyzje o wymierzeniu operatorom systemów dystrybucyjnych kar pieniężnych w łącznej kwocie 2 tys. zł (każda po 1 tys. zł) w związku z naruszeniem polegającym na niezłożeniu w terminie ww. sprawozdań kwartalnych.

Od ww. decyzji operatorzy nie wnieśli odwołań i w 2017 r. z tytułu naliczonych kar wpłacili łącznie 5 tys. zł.

Dyrektor Departamentu Innowacji podał, m.in. że: „(...) Zgodnie z procedurą „Sprawozdawczość” każda informacja, która została złożona w ARR podlegała kontroli administracyjnej pod względem spełnienia wymogów formalnych oraz merytorycznych, w ramach której sprawdzano, czy:

- informacja wpłynęła w terminie,
- jest czytelna i została kompletnie wypełniona,
- została podpisana przez osobę/osoby uprawnioną/e do reprezentowania operatora.

W przypadku, gdy informacja nie spełniała wymogów formalnych lub merytorycznych, pracownicy ARR:

- kontaktowali się telefonicznie z operatorem w celu omówienia błędów i ewentualnego zlecenia sporządzenia korekty lub,
- przygotowywali pismo do operatora w sprawie konieczności dokonania korekty w informacji lub wyjaśnienia nieprawidłowości (...).

W latach 2015–2017 (I półrocze) Prezes ARR, zgodnie z art. 22 ust. 2 uOZE, zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej ARR, w terminie 75 dni od dnia zakończenia kwartału, siedem zbiorczych raportów kwartalnych dotyczących wytwórców energii elektrycznej z biogazu rolniczego w mikroinstalacji oraz siedem zbiorczych raportów kwartalnych dotyczących wytwórców biogazu rolniczego w instalacji odnawialnego źródła energii.

Liczba tych wytwórców wyniosła odpowiednio: za IV kwartał 2015 r. – 4 i 0, za IV kwartał 2016 r. – 4 i 0, za I kwartał 2017 r. – 2 i 0. Nie wszyscy wytwórcy podawali ilość energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego w mikroinstalacji oraz łączną ilość energii elektrycznej sprzedanej dystrybutorom elektroenergetycznym.

Dyrektor Departamentu Innowacji wyjaśnił, że: „W wyniku nowelizacji przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, nastąpił podział wytwórców energii elektrycznej w mikroinstalacji na podmioty, które:

- wytwarzają energię elektryczną tylko na własne potrzeby (tzw. prosumentów w rozumieniu art. 2 pkt 27a uOZE),
- wytwarzają energię elektryczną i mogą ją sprzedać do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej (osoby fizyczne wpisane do ewidencji producentów, o której mowa w przepisach o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności).

Jednocześnie na operatorów systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych nie został nałożony obowiązek przekazywania do ARR informacji o przyłączeniu oraz działalności prosumentów. W związku z powyższym jeden z operatorów w sprawozdaniu kwartalnym złożonym za I kwartał 2017 r. poinformował Prezesa ARR, że dwóch wytwórców energii elektrycznej z biogazu rolniczego w mikroinstalacji wykazanych w poprzednich sprawozdaniach kwartalnych posiada obecnie status prosumenta, a tym samym nie będą oni wykazywani w kolejnych sprawozdaniach. W konsekwencji w zbiorczym raporcie kwartalnym dotyczącym wytwórców energii elektrycznej z biogazu rolniczego w mikroinstalacji za I kwartał 2017 r., umieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej ARR, zostało ujętych tylko dwóch wytwórców, tj. o dwóch mniej w porównaniu do poprzedniego kwartału. (...) Łączna ilość energii elektrycznej sprzedanej sprzedawcy zobowiązanemu, która została wytworzona i wprowadzona do jego sieci dystrybucyjnej, była przekazywana operatorom systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych przez wytwórców energii elektrycznej z biogazu rolniczego w mikroinstalacji wyłącznie do dnia 30 czerwca 2016 r. W wyniku nowelizacji przepisów uOZE, od 1 lipca 2016 r. obowiązek przekazywania ww. danych przez wytwórców energii elektrycznej z biogazu rolniczego w mikroinstalacji został zniesiony. Obecnie operatorzy nie posiadają przedmiotowych danych albo pozyskują je dobrowolnie. Jednocześnie w nowelizacji ustawy zmianie nie uległy przepisy dotyczące zakresu informacji przekazywanych przez operatorów do ARR (KOWR). Tym samym operatorzy realizując swój obowiązek sprawozdawczy nie mogą wykazać danych dotyczących łącznej ilości energii elektrycznej sprzedanej sprzedawcy zobowiązanemu".

(dowód: akta kontroli str. 643-911, 1125-1126)

Rejestr wytwórców biogazu rolniczego prowadzony był przez Prezesa ARR na podstawie art. 24 ust. 1 uOZE. Rejestr był jawny i zamieszczony na stronie internetowej Agencji, na której znajdowały się również „Warunki uzyskania wpisu do rejestru wytwórców biogazu rolniczego” wraz z obowiązującymi formularzami.

W latach 2015–2017 (I półrocze) Prezes ARR wydał ogółem 40⁹ zaświadczeń o dokonaniu wpisu do rejestru wytwórców biogazu rolniczego, w tym w 2015 r. – 23, w 2016 r. – 16, w I półroczu 2017 r. – 1.

W związku z obniżeniem liczby wpisów do rejestru wytwórców biogazu rolniczego w I półroczu 2017 r. w porównaniu do lat poprzednich, Dyrektor Departamentu Innowacji wyjaśnił m.in., że „(...) Liczba podmiotów wpisanych do rejestru w poszczególnych latach jest wynikiem ilości poprawnych wniosków, które wpłynęły do organu rejestrowego w tym czasie. Prezes ARR/Dyrektor Generalny KOWR nie był zobowiązany do dokonywania analizy zmniejszenia się liczby przedsiębiorców posiadających wpis w rejestrze wytwórców biogazu rolniczego”.

W latach 2015–2017 (I półrocze) Prezes ARR, zgodnie art. 28 ust. 1 i 2 uOZE, wydał 45 zaświadczeń o zmianie wpisu w rejestrze wytwórców biogazu rolniczego na podstawie pisemnych informacji złożonych przez wytwórców o zmianie danych zawartych w tym rejestrze.

⁹ Wpis do rejestru wytwórców biogazu rolniczego uzyskało 39 podmiotów oraz dodatkowo 1 podmiot, który w 2015 r. został wpisany i wykreślony z rejestru.

W latach 2015–2017 (I półrocze) Prezes ARR nie wydawał decyzji o odmowie wpisu do rejestru wytwórców biogazu rolniczego, dokonał natomiast pięciu wykreśleń z tego rejestru. W 2015 r. Prezes ARR wykreślił z rejestru cztery podmioty, w tym w jednym przypadku związane to było z decyzją o zakazie wykonywania działalności gospodarczej. Pozostałe wykreślenia z rejestru nastąpiły na wniosek wytwórców biogazu rolniczego.

W 2016 r. z rejestru został wykreślony jeden podmiot gospodarczy na wniosek wytwórcy biogazu rolniczego.

(dowód: akta kontroli str. 15-175, 683-686, 919, 1124, 1189)

Rejestr wytwórców prowadzony był rzetelnie¹⁰. Wnioski wytwórców, na podstawie których Prezes ARR wydawał decyzje o wpisie do rejestru, były kompletne i zawierały elementy określone w art. 26 uOZE.

(dowód: akta kontroli str. 940-941)

W sprawie weryfikacji przez Prezesa ARR zgodności oświadczeń wytwórców ze stanem faktycznym, o których mowa w art. 26 ust. 2 uOZE, Dyrektor Departamentu Innowacji podał m.in. że: „(...) ARR na etapie dokonywania wpisów do rejestru weryfikowała Oświadczenia wytwórcy biogazu rolniczego o niezaleganiu z uiszczaniem podatków, opłat oraz składek na ubezpieczenie społeczne oraz Oświadczenia wytwórcy biogazu rolniczego pod kątem formalno-prawnym oraz sprawdzała czy osoby, które złożyły ww. oświadczenia były uprawnione do reprezentowania przedsiębiorcy zgodnie z wpisem w Krajowym Rejestrze Sądowym. Dodatkowo, Oświadczenia wytwórcy biogazu rolniczego były weryfikowane w trakcie kontroli przeprowadzanych na miejscu w zakładzie wytwórcy. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, wytwórca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie biogazu rolniczego lub biopłynów jest obowiązany m.in. posiadać dokumentację potwierdzającą spełnienie warunków prowadzenia tej działalności i okazać ją organowi kontrolnemu w trakcie kontroli”.

(dowód: akta kontroli str. 1124-1125)

W badanym okresie do ARR nie wpłynął żaden wniosek o wpis do rejestru wytwórców biopłynów.

(dowód: akta kontroli str. 15)

Zgodnie z art. 25 pkt 6 uOZE, wytwórcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie biogazu rolniczego byli obowiązani do przekazywania Prezesowi ARR sprawozdań kwartalnych zawierających informacje, o których mowa w art. 25 pkt 4 uOZE, w terminie 45 dni od dnia zakończenia kwartału.

W latach 2015–2017 (I półrocze) Prezes ARR, zgodnie z art. 168 pkt 22 oraz art. 169 ust. 1 pkt 2 uOZE, wydał 16 decyzji o wymiarzeniu 12 wytwórcom biogazu rolniczego kar pieniężnych w łącznej wysokości 16 tys. zł (każda po 1 tys. zł) w związku z niezłożeniem w terminie sprawozdania kwartalnego. Z tego tytułu w badanym okresie wytwórcy biogazu dokonali wpłat w łącznej kwocie 12 tys. zł. Wobec jednego dłużnika Biuro Zarządzania Należnościami i Windykacji KOWR prowadziło działania celem odzyskania należności.

¹⁰ Zbadano dokumentację 39 wybranych przedsiębiorców ubiegających się o wpis do rejestru wytwórców, tj. 100% z badanego okresu.

Na podstawie zebranych sprawozdań kwartalnych przekazywanych przez wytwórców biogazu rolniczego Agencja m.in.:

- sporządziła zbiorcze roczne raporty z działalności podmiotów wytwarzających biogaz rolniczy lub energię elektryczną z biogazu rolniczego w: 2014 r., 2015 r. i 2016 r., które zostały przekazane ministrowi właściwemu do spraw energii, ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych, ministrowi właściwemu do spraw środowiska oraz Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki,
- zamieściła na stronie internetowej ARR zbiorcze dane dotyczące wytwórców biogazu rolniczego,
- tworzyła prezentacje na konferencje i spotkania branżowe,
- udostępniła w formie informacji publicznej dane dotyczące wykorzystywania surowców do produkcji biogazu rolniczego.

Dyrektor Departamentu Innowacji podał m.in. że: „Zgodnie z procedurą „Sprawozdawczość” każde sprawozdanie kwartalne, które zostało złożone w ARR podlegało kontroli administracyjnej, pod względem spełnienia wymogów formalnych oraz merytorycznych. (...) W badanym okresie, w celu przypomnienia wytwórcom biogazu rolniczego o obowiązku składania ww. sprawozdań, ARR co kwartał przysyłała wiadomość elektroniczną (email) informującą o przedmiotowym zobowiązaniu. Powyższa praktyka jest kontynuowana również w KOWR”.

(dowód: akta kontroli str. 19, 209-321, 418-419, 476-617, 700-730)

Powyższe zbiorcze raporty roczne sporządzano rzetelnie¹¹. W raportach tych wykazano wielkości zgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdań jednostkowych sporządzonych przez wytwórców biogazu rolniczego.

(dowód: akta kontroli str. 942)

Na podstawie art. 33 ust. 1 uOZE Prezes ARR miał prawo do przeprowadzania kontroli wykonywania działalności gospodarczej w zakresie biogazu rolniczego. Sposób typowania przedsiębiorców do kontroli został określony w procedurze „Przeprowadzanie kontroli”, w której ujęto również czynności związane z przygotowaniem poleceń kontroli, przeprowadzaniem kontroli u wytwórców oraz analizą protokołów z kontroli. W celu zagwarantowania prawidłowości, kompletności oraz jednolitości kontroli przeprowadzanych przez pracowników Sekcji Kontroli Technicznych w Oddziałach Terenowych ARR, kontrole prowadzone były w oparciu o „Zasady przeprowadzania kontroli technicznych, Monitorowanie produkcji biogazu rolniczego”, a ich wyniki prezentowane były na formularzu „Protokół z kontroli wytwórcy biogazu rolniczego”.

W latach 2015-2017 (I półrocze) ARR przeprowadziła łącznie 66 kontroli, w tym 24 kontrole w 2015 r. (96% kontroli planowych), 26 kontroli w 2016 r. (92,3% kontroli planowych) oraz 16 kontroli w I półroczu 2017 r. (37,2% kontroli planowych).

Na podstawie wyników ww. kontroli nie wymierzono kar pieniężnych oraz nie wydano decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego.

¹¹ Zweryfikowano dane ze sprawozdań jednostkowych sporządzonych przez pięciu wytwórców biogazu rolniczego ze sprawozdaniami zbiorczymi w latach 2015-2017 (I półrocze).

Dyrektor Departamentu Innowacji podał m.in., że „(...) Przeprowadzane kontrole miały na celu weryfikację spełnienia przez wytwórcę warunków niezbędnych do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego oraz potwierdzenie prawidłowości i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach kwartalnych składanych Prezesowi ARR. (...) Jednocześnie w związku z przeprowadzanymi kontrolami wydawane były zalecenia dotyczące wzmocnienia nadzoru nad rzetelnością i kompletnością prowadzonej dokumentacji, złożenia korekt sprawozdań kwartalnych czy aktualizacji wpisu w rejestrze. Kierowano również do wytwórców pisma dotyczące wyjaśnień w zakresie stosowanych surowców do produkcji biogazu rolniczego (...)”.

Dyrektor Biura Kontroli i Bezpieczeństwa Informacji wyjaśnił, że „Roczny plan kontroli technicznych określał szacunkową liczbę kontroli w ramach poszczególnych rodzajów kontroli. Szacunkowa liczba kontroli podawana była przez biura merytoryczne, będące gestorem danego mechanizmu. Plan określający szacunkową liczbę kontroli służył do określenia przybliżonej liczby kontroli w skali całego kraju we wszystkich mechanizmach/działaniach, w których wykonywane były kontrole techniczne. Planu tego nie należy jednak traktować jako do bezwzględnej realizacji, gdyż ostateczną podstawą do wykonania kontroli było polecenie przeprowadzenia kontroli, sporządzane przez biuro merytoryczne w Centrali lub Dyrektora Oddziału Terenowego”.

Szczegółowa analiza dokumentacji dziewięciu kontroli (13,6% kontroli ogółem) u producentów biogazu rolniczego wykazała, że kontrole były przeprowadzane przez pracowników Sekcji Kontroli Technicznych w Oddziałach Terenowych ARR na podstawie obowiązujących procedur.

W okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2017 r. do Agencji Rynku Rolnego nie wpłynęły skargi dotyczące prowadzenia przez Prezesa ARR rejestru przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem biogazu.

(dowód: akta kontroli str. 322-369, 945-1101, 1133-1187)

W 2016 r. Biuro Audytu i Bezpieczeństwa Informacji przeprowadziło jedno zadanie audytowe „Biogaz i Biopaliwa”. W sprawozdaniu z tego zadania z dnia 1 lutego 2017 r. stwierdzono, że: na podstawie uzyskanych wyników badania audytowego stosowany jest podział obowiązków i odpowiedzialności dla określonych stanowisk pracowników oraz mechanizm kontroli „czterech oczu” podczas rozpatrywania i opracowywania dokumentów, opracowano i wdrożono oraz zastosowano w praktyce zapisy ksiąg procedur oraz warunków uczestnictwa określające wytyczne postępowania dla podmiotów biorących udział w realizacji mechanizmów, wnioski o wpis do rejestrów zostały rozpatrzone terminowo, dokonano prawidłowych wpisów w rejestrze wytwórców biogazu rolniczego, przeprowadzono wymagane w procesie kontrole techniczne, decyzje oraz zaświadczenia zostały wydane prawidłowo i terminowo, kary pieniężne zostały naliczone w prawidłowej wysokości, proces sprawozdawczości został zrealizowany prawidłowo, zgodnie z terminami wynikającymi z aktualnych przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 1103-1120)

W okresie objętym kontrolą Prezes ARR wydał jednemu podmiotowi gospodarczemu decyzję¹² o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie biogazu rolniczego. Podstawą wydania ww. decyzji było naruszenie przez wytwórcę biogazu rolniczego przepisu art. 9r ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹³. Od decyzji Prezesa ARR przedsiębiorstwo wniosło odwołanie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który po rozpoznaniu odwołania wydał decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję.

(dowód: akta kontroli str. 18, 176-208, 370-413)

W latach 2015-2017 (I półrocze) na podstawie otrzymanych informacji o infrastrukturze energetycznej służącej do wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego, Prezes ARR działając w oparciu o art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych¹⁴, zgodnie z procedurą „Pozyskiwanie informacji o infrastrukturze energetycznej oraz przygotowanie zbiorczych zestawień”, sporządził oraz przekazał ministrowi właściwemu do spraw energii dwa Sprawozdania E1 – Produkcja Energii Elektrycznej, za rok sprawozdawczy 2015 r. i 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 645-681)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. i 2016 r. oraz na dzień 30 czerwca 2017 r. do rejestru wytwórców biogazu rolniczego Prezes ARR wpisał odpowiednio: 78, 94 i 95 instalacji należących do 69, 84 i 85 podmiotów. Wszystkie podmioty ujęte w powyższym rejestrze zadeklarowały wykonywanie działalności gospodarczej wyłącznie w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego.

Instalacje zarejestrowane na koniec 2015 r., 2016 r. oraz I półrocza 2017 r. pozwalały na wytworzenie odpowiednio: 323,8 mln m³, 387,5 mln m³ i 387,3 mln m³ biogazu rolniczego rocznie. Wszystkie biogazownie rolnicze posiadały zainstalowane moduły kogeneracyjne, których łączna moc elektryczna wynosiła odpowiednio: 83,9 MW, 101,2 MW, i 101 MW.

W procesie fermentacji metanowej wytwórcy wyprodukowali w 2015 r., 2016 r. oraz w I półroczu 2017 r. odpowiednio: 206,2 mln m³, 250,2 mln m³ i 145,1 mln m³ biogazu rolniczego, który w ilości odpowiednio: 204 mln m³, 247,8 mln m³ i 142,3 mln m³ został przeznaczony do wytworzenia energii elektrycznej.

Łącznie z biogazu rolniczego wyprodukowano¹⁵ odpowiednio: 429.400 MWh, 524.531,7 MWh, i 303.631,2 MWh energii elektrycznej, z czego odpowiednio: 341.344,1 MWh, 422.231,8 MWh, i 248.127,4 MWh zostało sprzedanych sprzedawcom zobowiązanym oraz innym odbiorcom. Pozostała ilość została zużyta na potrzeby produkcji oraz na potrzeby własne wytwórców.

Według stanu na koniec I półrocza 2017 r. najwięcej biogazowni rolniczych zlokalizowanych było w województwie zachodniopomorskim (13 instalacji) oraz warmińsko-mazurskim (10 instalacji), a najmniej – w małopolskim (2 instalacje), świętokrzyskim (1 instalacja) i opolskim (1 instalacja).

(dowód: akta kontroli str. 414-415, 480-498, 503-515, 624-643, 693-699, 1190)

¹² Decyzja Nr BGR/4/2015 z dnia 28 stycznia 2015 r.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm. – przepis art. 9r uchylony z dniem 4 kwietnia 2015 r. – Dz. U. z 2015 r. poz. 478.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1006, ze zm.

¹⁵ Zbiorcze zestawienie danych produkcyjnych wytwórców biogazu rolniczego za lata 2015-2017 (I półrocze) podano wg stanu na dzień 27 listopada 2017 r.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Monitorowanie ilości i rodzajów surowców wykorzystanych do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z biogazu rolniczego, wytwarzania biogazu rolniczego

Na podstawie art. 25 pkt 6 uOZE wytwórcy biogazu rolniczego zostali obowiązani do przekazywania Prezesowi ARR, w terminie 45 dni od dnia zakończenia kwartału, sprawozdań kwartalnych zawierających m.in. informacje o ilościach oraz rodzajach substratów wykorzystanych do wytworzenia biogazu rolniczego lub do wytworzenia energii elektrycznej z biogazu rolniczego. Na podstawie kwartalnych sprawozdań złożonych przez wytwórców, ARR sporządziła trzy roczne sprawozdania: za 2014 r., 2015 r. i 2016 r. dotyczące ilości surowców zużytych do produkcji biogazu rolniczego, które zostały zamieszczone na stronie internetowej Agencji.

W 2015 r., 2016 r. oraz w I półroczu 2017 r.¹⁶ do wytworzenia biogazu rolniczego zostało zużytych odpowiednio: 2.484,5 tys. ton, 3.231,8 tys. ton i 1.819,8 tys. ton surowców. Największy udział w grupie surowców zużytych do produkcji biogazu rolniczego stanowiły odpowiednio: gnojowica – 24,1%, 24% i 21,6%, pozostałości z owoców i warzyw – 19,9%, 20,6% i 19,6%, wywar pogorzelniany – 17,7%, 14,8% i 17,5%, oraz kiszonka z kukurydzy – 16,7%, 13,6% i 13,1%.

W wyniku wytworzenia biogazu rolniczego powstało odpowiednio: 2.167,2 tys. ton, 2.720,4 tys. ton i 1.553,5 tys. ton produktu ubocznego.

Dyrektor Departamentu Innowacji podał, że: „W okresie 2015 r. – I półrocze 2017 r. na podstawie procedury „Sprawozdawczość” każde sprawozdanie kwartalne, które zostało złożone w ARR podlegało kontroli administracyjnej, pod względem spełnienia wymogów formalnych oraz merytorycznych, w ramach której sprawdzano m.in. czy substraty użyte do produkcji biogazu rolniczego mieszczą się w definicji biogazu rolniczego, o której mowa w art. 2 pkt 2 uOZE. W przypadku wątpliwości co do możliwości wykorzystywania danego surowca do produkcji biogazu rolniczego ARR kierowała do wytwórcy pismo w celu ustalenia źródła pochodzenia ww. surowca, sposobu jego wytwarzania lub procesu technologicznego, w którym dany surowiec powstawał oraz podania kodu odpadu, jeżeli został nadany zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów. Po uzyskaniu odpowiedzi sprawdzano, czy dany surowiec spełnia wymogi zawarte w definicji biogazu rolniczego oraz pomocniczo, czy nazwa surowca zestawiona z kodem odpadu odpowiada katalogowi odpadów ujętym w ww. rozporządzeniu.

¹⁶ Dane za 2015 r., 2016 r. oraz I półrocze 2017 r. opracowano na podstawie sprawozdań kwartalnych złożonych w ARR do dnia 30 października 2017 r.

Ponadto, weryfikacja ilości i rodzajów surowców użytych do wytwarzania biogazu rolniczego wykazana w składanych przez wytwórców biogazu rolniczego sprawozdaniach kwartalnych była jednym z najważniejszych elementów ustalanych podczas kontroli przeprowadzanych zgodnie z procedurą „Przeprowadzanie kontroli” oraz Zasadami przeprowadzania kontroli technicznych „Monitorowanie produkcji biogazu rolniczego” KST_Bgr. Kontrole powyższe były prowadzone w oparciu o dokumenty źródłowe znajdujące się u wytwórcy biogazu rolniczego w siedzibie wykonywania działalności gospodarczej, w tym m.in. faktury na zakup surowców, dokumenty magazynowe, dzienniki technologiczne, karty przekazania odpadów. (...) Podkreślenia wymaga, że w badanym okresie, ARR co kwartał przysyłała do wytwórców biogazu rolniczego wiadomość elektroniczną (email) informującą zarówno o obowiązku składania ww. sprawozdań oraz o możliwości zwrócenia się do ARR z zapytaniem czy dany surowiec może być wykorzystywany do wytwarzania biogazu rolniczego (...). W przypadku, gdy w toku prowadzonego postępowania administracyjnego potwierdzono, że wytwórca faktycznie zastosował do produkcji biogazu rolniczego lub energii elektrycznej z biogazu rolniczego, niedozwolone substraty Prezes ARR pisemnie informował o tym fakcie Prezesa URE. W okresie 2015 r. – I półrocze 2017 r. Prezes ARR sporządził i przekazał jedno pismo w powyższej sprawie do Prezesa URE (...).

W kontrolowanym okresie w ramach weryfikacji informacji dotyczących prawidłowości użytych surowców do produkcji biogazu rolniczego Agencja przekazała jedenastu wytwórcom¹⁷ biogazu rolniczego, na ich prośbę, stanowiska co do zasadności stosowania surowców.

Dyrektor Departamentu Innowacji wyjaśnił m.in., że: „(...) Zgodnie z art. 25 ust. 3 i ust. 4a uOZE wytwórca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie biogazu rolniczego jest obowiązany m.in. wykorzystywać wyłącznie substraty wymienione w art. 2 pkt 2 uOZE. W przypadku naruszenia ww. obowiązku Prezes ARR był uprawniony do wydawania decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie biogazu rolniczego, a w konsekwencji wykreślenia wpisu przedsiębiorcy z ww. rejestru na trzy lata od dnia wydania takiej decyzji. W związku z powyższym Prezes ARR, w celu uchronienia wytwórców biogazu rolniczego przed negatywnymi skutkami stosowania niedozwolonych surowców do produkcji biogazu rolniczego informował ich o własnym stanowisku w przedmiotowych sprawach, informując jednocześnie, że stanowisko to nie jest wiążące na gruncie konkretnego stanu faktycznego (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 416-474, 556-622, 912-916)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z ustalonym stanem faktycznym Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

¹⁷ Spośród 39 wytwórców zarejestrowanych w latach 2015-2017 (I półrocze).

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸ 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 dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli.

Uprzejmie proszę Pana Dyrektora Generalnego o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

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, dnia 4 grudnia 2017 r.

Kontroler
Juliusz Rzeszotarski
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
Dyrektor
Waldemar Wojnicz

.....
podpis

.....
podpis

DYREKTOR
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
z up.
Grzegorz Brzostek
Wicedyrektor

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.