



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MICHAŁ JĘDRZEJCZYK

KGP.410.4.1.2024

Krzysztof Paszyk

Minister Rozwoju i Technologii
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr18/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 12 marca 2025 r.

P/24/014 – Programy wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Rozwoju i Technologii¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Krzysztof Paszyk, Minister Rozwoju i Technologii², od 13 maja 2024 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

- Krzysztof Hetman, Minister Rozwoju i Technologii od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r.
- Marlena Małag, Minister Rozwoju i Technologii od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.
- Waldemar Buda, Minister Rozwoju i Technologii od 8 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.
- Piotr Nowak, Minister Rozwoju i Technologii od 26 października 2021 r. do 7 kwietnia 2022 r.
- Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii od 12 sierpnia 2021 r. do 25 października 2021 r.
- Jarosław Gowin, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r.
- Jadwiga Emilewicz, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.
- Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Przygotowanie regulacji dotyczących realizacji programów wsparcia.
2. Współpraca z podmiotami wspierającymi przedsiębiorców energochłonnych.

Okres objęty kontrolą

2019 – 2024 (I połowa), z wykorzystaniem dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Katarzyna Budnikowska, specjalista kp., upoważnienie do przeprowadzania kontroli nr KGP/39/2024 z 27 maja 2024 r.
2. Krzysztof Madej, doradca ekonomiczny upoważnienie do przeprowadzania kontroli nr KGP/38/2024 z 27 maja 2024 r.
3. Małgorzata Szwejkowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KGP/40/2024 z 27 maja 2024 r.
4. Edyta Kosiarz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KGP/63/2024 z 14 sierpnia 2024 r.
5. Renata Iwaniuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KGP/51/2024 z 2 lipca 2024 r.
6. Agnieszka Siwczyk, specjalista kp. upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KGP/82/2024 z 13 listopada 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4, 100, 847)

¹ Dalej: Ministerstwo, MRiT.

² Dalej także: Minister właściwy do spraw gospodarki, Minister.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2024 (I połowa) minister właściwy do spraw gospodarki zapewnił przygotowanie ram prawnych do wspierania przedsiębiorstw energochłonnych oraz ochrony konkurencyjności poprzez: opracowanie projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych⁵, projektu ustawy z dnia 29 września 2022 r. o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022-2024⁶, a następnie dwóch projektów programów rządowych przeznaczonych dla przedsiębiorców szczególnie dotkniętych skutkami kryzysu w następstwie wysokich cen energii elektrycznej i gazu ziemnego: *Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z nagłymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2022 r.*⁷ oraz *Pomoc dla przemysłu energochłonnego związana z cenami gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2023 r.*⁸, które zostały przedłożone Radzie Ministrów. Brak działań monitorujących efekty wdrożenia programów pomocowych oraz nieprzeprowadzenie dotychczas ich ewaluacji utrudniają ocenę ich wpływu na ochronę konkurencyjności przedsiębiorstw energochłonnych.

Na etapie opracowania przedmiotowej pomocy, w przygotowywanym projekcie ustawy o systemie rekompensat oraz w projekcie Programu rządowego za 2022 r. (w konsekwencji w programie przyjętym uchwałą Rady Ministrów) wystąpiły nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in.: pominięcia w procesie prac nad projektem ustawy o systemie rekompensat etapu konsultacji publicznych, wydaniu z opóźnieniem trzech rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy oraz nieokreśleniu założeń co do sposobu monitorowania i ewaluacji ustawy o systemie rekompensat. W przypadku programów rządowych nieprawidłowości dotyczyły: wprowadzenia odmiennego od decyzji Komisji Europejskiej⁹ wzoru obliczania wysokości kosztów kwalifikowanych, wprowadzenia do Programu rządowego za 2022 r. wymogu zawężającego krąg beneficjentów oraz nieokreślenia w Ocenie Skutków Regulacji¹⁰ do projektu ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia oraz do projektu Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r. mechanizmów monitorowania pomocy oraz nieprzewidzenia ewaluacji programów rządowych.

W wyniku tych nieprawidłowości Minister nierzetelnie realizował zadanie monitorowania realizacji programów pomocowych. Jako minister właściwy do spraw gospodarki nie kontrolował również realizacji obowiązków wykonywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹¹, pomimo iż w umowach z Funduszem w sprawie szczegółowych zasad współpracy w zakresie Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r. zapewnił sobie uprawnienia kontrolne.

Minister w sposób prawidłowy dokonywał płatności oraz rozliczeń wynikających z ustawy o systemie rekompensat oraz programów rządowych. Współdziałał

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

⁵ Dz. U. z 2024 r., poz. 1215. Dalej: ustawa o systemie rekompensat.

⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 2088. Dalej: ustawa o zasadach realizacji programów wsparcia.

⁷ Program ten stanowił załącznik do uchwały nr 1/2023 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu rządowego pod nazwą *Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z nagłymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2022 r.* i uchwały nr 17/2023 z dnia 8 lutego 2023 r. zmieniającej uchwałę nr 1/2023. Dalej: Program rządowy za 2022 r.

⁸ Program ten stanowił załącznik do uchwały nr 141/2023 Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu rządowego pod nazwą *Pomoc dla przemysłu energochłonnego związana z cenami gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2023 r.* i uchwały nr 190/2023 z dnia 13 października 2023 r. zmieniającej uchwałę Rady Ministrów nr 141/2023. Dalej: Program rządowy za 2023 r.

⁹ Dalej: KE.

¹⁰ Dalej: OSR.

¹¹ Dalej: NFOŚiGW lub Fundusz.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

z NFOŚiGW w realizacji programów rządowych wynikających z zawartych z przedsiębiorcami umów. Jako nierzetelne natomiast NIK ocenia brak ukierunkowywania współpracy na prowadzenie kontroli beneficjentów w ramach *Programu rządowego za 2022 r.*

Minister, w ramach przygotowywania pomocy przedsiębiorcom prowadzącym działalność w sektorach i podsektorach, które KE uznała za narażone na ryzyko ucieczki emisji z powodu znacznych kosztów pośrednich faktycznie ponoszonych w wyniku przeniesienia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej, opracował projekt ustawy o systemie rekompensat oraz jej dwie nowelizacje z 2022 r. Przygotowując projekt ustawy w 2018 r. Minister posiadał informacje na temat potrzeb przedsiębiorców energochłonnych oraz czynników mogących negatywnie oddziaływać na ich sytuację gospodarczą, przy czym potrzeby te zidentyfikował wykorzystując inicjatywę i aktywność przede wszystkim dużych zrzeszeń przedsiębiorców energochłonnych. Odstępując natomiast od możliwości przeprowadzenia konsultacji publicznych, o których mowa w § 21 pkt 2 i § 36 ust. 1 Regulaminu Rady Ministrów, Minister nie zapewnił sobie możliwości pozyskania informacji o potrzebach szerszego grona pojedynczych przedsiębiorców energochłonnych, nie zadbał także o dotarcie z informacją dotyczącą opracowywania mechanizmu rekompensat właśnie do tego grona podmiotów. W § 36 ust. 3 Regulaminu Prac Rady Ministrów dopuszczono odstępianie od prowadzenia konsultacji publicznych jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli rezygnacja jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska. W ocenie NIK, żaden z przywołanych wyjątków, nie odnosi się zakresu projektu ustawy o systemie rekompensat. Ponadto, rozciągnięte w czasie prace nad projektem ustawy o systemie rekompensat, trwające od maja 2018 r. do czerwca 2019 r., umożliwiały przeprowadzenie konsultacji publicznych, wbrew argumentacji Ministra iż odstępianie od ich przeprowadzenia związane było z szybko rosnącymi cenami energii elektrycznej oraz okolicznością, że mechanizm ten miał obowiązywać wyłącznie dwa lata, do dokonania przez KE zmian dyrektywy 2003/87/WE¹², która miała wpływ na konieczność zmiany przepisów ustawy o systemie rekompensat z 2019 r.

Wbrew postanowieniu, zawartemu w § 127 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*¹³, minister właściwy do spraw gospodarki nie wydał rozporządzeń wykonawczych w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora do ustawy o systemie rekompensat, które powinny wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której zostały one wydane. Minister wydał ww. rozporządzenia z opóźnieniem, wskutek czego zaistniała luka czasowa w ich obowiązywaniu, która mogła stanowić utrudnienie dla przedsiębiorców ubiegających się o rekompensaty. Dotyczyło to rozporządzenia z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie wniosku o udzielenie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora, które weszło w życie po upływie 85 dni od wejścia w życie ustawy, zastępujące je rozporządzenie w tym samym przedmiocie z dnia 5 kwietnia 2022 r. zaczęło obowiązywać po upływie 35 dni od uchylecia poprzednio obowiązującego w tym zakresie aktu prawnego, a rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii wydane w dniu 17 marca 2023 r. regulujące tę samą materię weszło w życie po upływie 84 dni od utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie z 5 kwietnia 2022 r. Zgodnie z zasadami określonymi w § 33 ust. 1 załącznika do rozporządzenia

¹² Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE - Dz. Urz. UE L z 2003 r. Nr 275, str. 32, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego albo zmienionego przepisu upoważniającego, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie określone w powołanym przepisie.

W projekcie ustawy o systemie rekompensat oraz w OSR do tej ustawy Minister nie wskazał założeń co do sposobu monitorowania i ewaluacji rezultatów wdrożenia ustawy, w sytuacji gdy określił oczekiwane rezultaty interwencji publicznej, tj.: zmniejszenie kosztów prowadzenia działalności; zwiększenie płynności finansowej przedsiębiorstw; ochrona wybranych gałęzi gospodarki przed wzrostem kosztów związanych ze skokowym wzrostem cen energii elektrycznej i gazu ziemnego. W ocenie NIK, monitorowanie i ewaluacja wydatków ponoszonych z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji¹⁴ wypełniałaby dyspozycję m.in. art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, tj. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

NIK przyjmuje do wiadomości fakt rozpoczęcia, w trakcie kontroli NIK, przez Ministerstwo prac nad ewaluacją ustawy o systemie rekompensat. Do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 15 listopada 2024 r. badanie ewaluacyjne nie zostało zakończone.

Minister zwlekał pięć miesięcy z opracowaniem projektu ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia po wydaniu przez KE Tymczasowych kryzysowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji na Ukrainę¹⁶, co wpłynęło w istotny sposób na ograniczenie czasu realizacji Programu za 2022 r., który następnie, aby przyspieszyć przekazanie przedsiębiorcom pomocy publicznej, procedował z pominięciem konsultacji społecznych.

Minister, doprowadził do niespójności zapisów projektu Programu rządowego za 2022 r. (w konsekwencji do programu przyjętego uchwałą Rady Ministrów) z decyzją notyfikacyjną KE w zakresie wzoru obliczania wysokości kosztów kwalifikowanych. Wzór ten Minister wprowadził do wniosku notyfikacyjnego, pomimo że warunki programu, w tym wzór obliczania kosztów kwalifikowanych (inny niż zawarty we wniosku notyfikacyjnym), zostały ustalone z KE na etapie procedury prenotyfikacyjnej i miały stanowić podstawę wydania przez KE decyzji notyfikacyjnej dla Programu rządowego za 2022 r. W ocenie NIK, Minister nie był uprawniony do procedowania projektu Programu rządowego za 2022 r., stanowiącego załącznik do projektu uchwały Rady Ministrów, który był niezgodny z zapisami decyzji notyfikacyjnej w kwestii ww. wzoru, nawet w sytuacji, gdy zdaniem Ministra, wzór zawarty w projekcie Programu rządowego za 2022 r. był tożsamy z wzorem i przypisami zawartymi w decyzji notyfikacyjnej.

Minister, poprzez wprowadzenie do projektu Programu rządowego za 2022 r. (w konsekwencji do programu) wymogu, że działalność według kodu PKD powinna być zgłoszona przez przedsiębiorcę w CEIDG albo KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności, zawęził liczbę potencjalnych beneficjentów programu, którzy rzeczywiście mogli prowadzić działalność objętą pomocą, ale z uwagi na formalny wymóg nie wystąpili o przyznanie tej pomocy.

¹⁴ FRKPE.

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

¹⁶ Dz. Urz. UE C z 2022 r. Nr 131(I), str. 1. Dalej także: *Tymczasowe kryzysowe ramy z marca 2022 r.*, następnie *Tymczasowe kryzysowe ramy z listopada 2022 r.* (Dz. Urz. UE C z 2022 r., Nr 426, str. 1).

W OSR do projektu ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia, projektu Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r. Minister nie określił mechanizmów monitorowania pomocy oraz nie przewidział ewaluacji programów rządowych. Nie powierzył także NFOŚiGW mechanizmu monitorowania pomocy z programów rządowych.

Jako nierzetelne natomiast NIK ocenia także brak ukierunkowywania współpracy na prowadzenie kontroli beneficjentów w ramach Programu rządowego za 2022 r. oraz niekorzystania przez MRiT z posiadanych uprawnień kontrolnych wobec NFOŚiGW, mimo zaistniałych ku temu przesłanek, a także brak działań kierujących prowadzenie przez NFOŚiGW kontroli beneficjentów w terminach określonych w zawartej umowie.

Minister jako dysponent FRPKE zapewnił środki na finansowanie tych form pomocy publicznej oraz w sposób prawidłowy dokonywał płatności i rozliczeń wynikających z ustawy o systemie rekompensat oraz rządowych programów wspierających przedsiębiorców z sektorów energochłonnych. MRiT w sposób rzetelny weryfikowało i zatwierdzało kwartalne rozliczenia i sprawozdania dotyczące m.in. kosztów związanych z wykonywaniem funkcji operatora programów przez NFOŚiGW oraz współdziałało z NFOŚiGW w zakresie zadań wynikających z zawartych umów na realizację Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r.

Łączne wydatki z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji na realizację zadań wynikających z ustawy o systemie rekompensat oraz programy rządowe wspierające przemysły energochłonne w latach 2020-2024 (I połowa) wyniosły 8 562 663,6 tys. zł.

Z tytułu pośrednich kosztów emisji w ramach systemu rekompensat, w latach 2020- 2024 (I połowa) Prezes URE wypłacił łącznie 283 rekompensaty. Natomiast w programach rządowych, których operatorem był NFOŚiGW w latach 2023-2024 (I połowa) łącznie zawarto 732 umów wsparcia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie regulacji dotyczących programów wsparcia

1.1 Przygotowanie ustawy o systemie rekompensat oraz jej nowelizacji

Podjęcie przez ministra właściwego do spraw gospodarki prac koncepcyjnych nad systemem rekompensat

Opis stanu faktycznego

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej¹⁸ oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE¹⁹ w art. 10a ust. 6²⁰

¹⁷ 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.

¹⁸ Dalej także: UE.

¹⁹ Dalej: Dyrektywa 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L z 2003 r. Nr 275, str. 32, ze zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 631).

²⁰ W brzmieniu: „Państwa członkowskie powinny przyjąć środki finansowe zgodnie z akapitem drugim i czwartym niniejszego ustępu [art. 10a ust. 6] na rzecz sektorów lub podsektorów, które są narażone na rzeczywiste ryzyko ucieczki emisji z powodu znacznych kosztów pośrednich faktycznie ponoszonych w wyniku przeniesienia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej, pod warunkiem że takie środki finansowe są zgodne z zasadami pomocy państwa, a zwłaszcza nie powodują nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym. Przyjęte środki finansowe nie powinny rekompensować kosztów pośrednich objętych przydziałem bezpłatnych uprawnień zgodnie ze wskaźnikami ustanowionymi na mocy ust. 1 niniejszego artykułu [art. 10a]. Jeżeli państwo członkowskie wydaje kwotę wyższą niż równowaga 25% dochodów z aukcji, o których mowa w art. 10 ust. 3, w roku, w którym poniesiono koszty pośrednie, państwo to określa przyczyny przekroczenia tej kwoty”. Poprzednie brzmienie: „Państwa członkowskie mogą

stworzyła możliwość przyznawania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej środków finansowych na rzecz sektorów lub podsektorów, które uznano za narażone na ryzyko ucieczki emisji z powodu znacznych kosztów pośrednich faktycznie ponoszonych w wyniku przeniesienia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej (w celu kompensacji tych kosztów).

Wprowadzenie przepisów umożliwiających przyznawanie rekompensat pieniężnych przewidzianych dyrektywą 2003/87/WE stanowiło pomoc publiczną. Zatwierdzenie pomocy państwa wymagało zgodnie z art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²¹ uzyskania decyzji Komisji Europejskiej²² o zgodności pomocy publicznej w zakresie przyznania rekompensat na pokrycie pośrednich kosztów emisji z rynkiem wewnętrznym.

Ministerstwo²³ rozważało wprowadzenie systemu rekompensat dla przemysłu energochłonnego poczynając od ogłoszenia przez KE w 2012 r. *Wytycznych w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r.*²⁴ do art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE. Powołując się na treść *Wytycznych z 2012 r.* Ministerstwo, pismem z dnia 4 sierpnia 2014 r.²⁵ skierowanym do Stałego Komitetu Rady Ministrów²⁶, zaproponowało włączenie systemu rekompensat do projektowanej wówczas ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²⁷. Mechanizm rekompensat nie uzyskał jednak w 2014 r. akceptacji ówczesnej Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 848-852)

W latach 2014 – 2018 Ministerstwo otrzymywało materiały, pisemne stanowiska (analizy, opinie prawne i memoranda) m.in. od Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu²⁸, Hutniczej Izby Przemysłowo – Handlowej²⁹ i Forum CO₂, wskazujące na potrzebę skorzystania przez Polskę z mechanizmu przewidzianego w *Wytycznych z 2012 r.* Ministerstwo nie dokumentowało treści poszczególnych uwag zgłaszanych przez interesariuszy oraz swojego stanowiska do nich.

(akta kontroli str. 968-987, 1082-1091, 1311-1321, 1324-1333)

Wdrażając system rekompensat w 2019 r. Polska była ostatnim krajem, spośród państw członkowskich UE, który wdrożył mechanizm rekompensat na podstawie *Wytycznych z 2012 r.*³⁰ W latach 2013-2018 KE zaakceptowała analogiczne schematy pomocowe w: Niemczech, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Finlandii, Grecji, Belgii, Holandii, Francji, Litwie, Słowacji oraz w Luksemburgu. Ministerstwo w 2016 roku sporządziło syntetyczną analizę schematów pomocowych dla przemysłu

również przyjąć środki finansowe na rzecz sektorów lub podsektorów, które uznaje się za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji z powodu przenoszenia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych w ceny energii, w celu kompensacji tych kosztów i w przypadku gdy takie środki finansowe są zgodne z mającymi zastosowanie zasadami pomocy państwa oraz z tymi, które będą przyjęte w tej dziedzinie”.

²¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.

²² Dalej także: KE.

²³ Prace nad projektem ustawy o systemie rekompensat prowadzone były przez ministra właściwego do spraw gospodarki, na początku w ramach Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (utworzonego 12 stycznia 2018 r., z dniem 15 listopada 2019 r. zlikwidowanego i przekształconego w Ministerstwo Rozwoju, które z dniem 7 listopada 2020 r. zostało przekształcone w Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii), aktualnie w ramach (utworzonego 12 sierpnia 2021 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii) Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

²⁴ Komunikat Komisji Europejskiej (Dz. Urz. UE C z 2012 r. Nr 158, str. 4). Dalej: *Wytyczne z 2012 r.*

²⁵ Znak pisma: DIP-II-022-1/14/13.

²⁶ Dalej: SKRM.

²⁷ Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1505).

²⁸ Dalej także: FOEEiG.

²⁹ Dalej: HIP-H.

³⁰ A. Ferrara, L. Giua, *The effects of EU ETS Indirect Cost Compensation on Firms outcome*, JRC Technical Report, Wyd. Unii Europejskiej, Luksemburg 2020, s. 4. Do 2019 r. 40% państw członkowskich UE zdecydowało się na przyjęcie regulacji prawnych dotyczących systemu rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych.

energochłonnego stosowanych w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii, Grecji, Belgii, Hiszpanii oraz pomocniczo w Norwegii³¹. Zarządzeniem z dnia 14 listopada 2016 r. minister właściwy do spraw gospodarki powołał Zespół ds. Przemysłów Energochłonnych³². Jak wynika z dokumentów przedłożonych przez Ministerstwo tematyką rekompensat Zespół zajmował się m.in. podczas IV posiedzenia w dniu 15 maja 2017 r.³³ W 2018 r. Ministerstwo dodatkowo otrzymało, sporządzone w 2017 r. na zlecenie HIP-H, opracowanie o charakterze prawno-porównawczym firmy Ernst & Young, którego ustalenia zostały przez Ministerstwo w całości wykorzystane w OSR do projektu ustawy o systemie rekompensat w punkcie poświęconym analizie komparatystycznej. Ministerstwo posiadało wiedzę na temat występowania ryzyka w analizowanym obszarze, którą uzyskiwało w latach 2014–2018 przede wszystkim z inicjatywy interesariuszy zewnętrznych.

(akta kontroli str. 853–987)

Ministerstwo przystępując do prac nad projektem ustawy o systemie rekompensat posiadało informację o: sektorach i podsektorach uznanych w UE za energochłonne³⁴, progach maksymalnej wysokości pomocy, która może być rozdysponowana przez państwo na rekompensaty (pkt 26 *Wytycznych z 2012 r.*), sposobie ustalenia maksymalnej kwoty rekompensaty na jedną instalację (wzór obliczeń pkt 27 oraz zasady z pkt 27-28 *Wytycznych z 2012 r.*), a także w zakresie wartości maksymalnych regionalnych wskaźników CO₂ (Załącznik IV do *Wytycznych z 2012 r.*).

Minister wskazał w IV kwartale 2018 r. Prezesa URE jako organ odpowiedzialny za wdrożenie systemu rekompensat. Pierwotnie planowano powierzyć realizację tego zadania Zarządcy Rozliczeń SA lub Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Procesu wyboru Prezesa URE jako organu odpowiedzialnego za wdrożenie systemu rekompensat, a w szczególności wyników analizy pozytywnych oraz negatywnych aspektów powierzenia URE nowych zadań, Ministerstwo nie udokumentowało. Według wyjaśnień Naczelnika DIP³⁵, z uwagi na znaczne obciążenie innymi zadaniami oraz brak dysponowania władztwem administracyjnym, zdecydowano się na wskazanie Prezesa URE jako podmiotu doświadczonego w udzielaniu wsparcia związanego z rynkiem energii.

(akta kontroli str. 942, 1099, 1294-1308)

Z opracowania firmy Ernst & Young wynikało, że podmiotem uprawnionym do przyznawania rekompensat mógłby być Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami³⁶, a także Ministerstwo lub minister właściwy do spraw środowiska. Koncepcja powierzenia KOBiZE kompetencji w sprawie przyznawania rekompensat dla przemysłów energochłonnych powielala rozwiązania Ministerstwa

³¹ Notatka służbowa MRIT z 2016 r. dotycząca analizy porównawczej przyjętych rozwiązań w państwach UE w zakresie systemu rekompensat.

³² Dz. Urz. MRiF z 2016 r. poz. 20. Do zadań tego Zespołu należała m.in. identyfikacja barier systemowych związanych z m.in. z efektywnością i skutecznością funkcjonowania przepisów prawa w obszarze sektora przemysłowo-energetycznego. Do 2022 r. na podstawie zarządzeń ministra właściwego do spraw gospodarki Zespół zmieniał nazwę: Zarządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 20 września 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Przemysłów Energochłonnych (Dz. Urz. MPiT, poz. 58), Zarządzenie nr 6 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 15 marca 2019 r. w sprawie powołania Zespołu roboczego do spraw przemysłowych regulacji energetycznych (Dz. Urz. MPiT poz. 6), Zarządzenie nr 17 Ministra Rozwoju w sprawie powołania Zespołu do spraw przemysłowo-energetycznych (Dz. Urz. MR poz. 22).

³³ Prezentacja przekazana podczas kontroli NIK przez DIP MRiT bez komentarza do treści.

³⁴ Wykaz sektorów i podsektorów został zawarty w Załączniku II do *Wytycznych z 2012 r.* Załącznik ten został opracowany w oparciu o Statystyczną Klasyfikację Działalności Gospodarczych w Unii Europejskiej NACE rev. 1.1. Kody NACE rev. 1.1. wymagały transpozycji na odpowiednie kody Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD).

³⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Naczelnika Wydziału Zielonej Gospodarki DIP MRiT z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KM.

³⁶ Dalej: KOBiZE.

zaproponowane w 2014 r. w ramach prac legislacyjnych nad projektem ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

(akta kontroli str. 1051, 1288, 1336-1337)

Prace związane z przygotowaniem i uchwaleniem ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat oraz aktów wykonawczych

Bezpośrednim impulsem do przystąpienia w 2018 r. przez Ministerstwo do prac nad projektem ustawy o systemie rekompensat stały się rosnące dynamicznie hurtowe ceny energii elektrycznej. To negatywne zjawisko nie znalazło odzwierciedlenia w ówczesnych prognozach rynkowych i wywarło znaczący efekt zaskoczenia tak dla przedsiębiorców jak i analityków³⁷.

Ministerstwo przygotowało projekt ustawy o systemie rekompensat na podstawie Wytycznych z 2012 r. obowiązujących do 31 grudnia 2020 r. Według założeń ustawy rok 2021 był ostatnim rokiem za który mogły być przyznane rekompensaty.

Prace nad projektem ustawy o systemie rekompensat zostały zainicjowane w ówczesnym Ministerstwie, po zarekomendowaniu dniu 29 maja 2018 r. przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów³⁸ przyjęcia rozwiązań prawnych dotyczących mechanizmu rekompensat dla przemysłów energochłonnych w ramach dokumentu pod nazwą *Pakiet dla małych ośrodków przemysłowych*. Prace nad tym projektem trwały do października 2018 r.

Ministerstwo w dniu 11 października 2018 r. dokonało zgłoszenia projektu ustawy o systemie rekompensat do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów³⁹. We wniosku wskazano, iż przeprowadzono robocze prekonsultacje z interesariuszami oraz z właściwymi ministrami (m.in. do spraw finansów oraz do spraw środowiska), a także z Prezesem URE. Prekonsultacje były ograniczone do udziału dużych zrzeszeń przedsiębiorców. Podmioty te posiadając większe możliwości, wykazywały się również aktywnością w kontaktach z Ministerstwem w ramach przygotowywania systemu rekompensat.

Na pierwszym etapie prac legislacyjnych (III kwartał 2018 r.) przyjęto założenie, że rekompensaty mogą być przyznane po raz pierwszy za 2018 r., co przełożyło się na zdynamizowanie prac nad projektem legislacyjnym. Prezes URE, ze względu na przyspieszenie prac legislacyjnych, miał ograniczony czas na zgłaszanie uwag.

(akta kontroli str. 988–991, 1087, 1289, 1311-1314, 1324-1327, 1336-1338)

Ministerstwo w projekcie ustawy o systemie rekompensat przyjęło, zgodnie z pkt 25 Wytycznych z 2012 r., że do ich uzyskania zostały uprawnione wszystkie sektory i podsektory energochłonne wymienione w Załączniku II do Wytycznych z 2012 r. Wysokość rekompensat dla każdego podmiotu zaliczonego do sektorów lub podsektorów energochłonnych pomniejszana była jednak o kwotę stanowiącą równowartość rekompensat obliczonych dla danego roku zgodnie ze wzorem zawartym w art. 7 ust. 3 ustawy o systemie rekompensat, przy przyjęciu referencyjnego zużycia energii elektrycznej w wysokości 1 gigawatogodziny (GWh). Tym samym przedsiębiorstwa z sektorów i podsektorów energochłonnych wymienione w Załączniku II do Wytycznych z 2012 r., które w instalacji zużywały mniej niż 1 GWh energii elektrycznej rocznie zostały wykluczone z mechanizmu pomocowego. Według wyjaśnień pracownika DIP⁴⁰ celem tego rozwiązania było wyłączenie z systemu rekompensat podmiotów, dla których udzielana pomoc byłaby

³⁷ Analiza zmian hurtowych cen energii elektrycznej w 2018 r., raport opracowany przez Audytel S.A. dla Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Komunikacji, Warszawa 2019 r., s. 42.

³⁸ Dalej: KERM.

³⁹ Numer w wykazie prac legislacyjnych i programowych RM: UD 458.

⁴⁰ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: KGP. 410.4.1.2024.KM.

nieproporcjonalnie niska w porównaniu do kosztów administracyjnych związanych z procesem oceny wniosków i przyznawaniem rekompensat. Możliwość zastosowania tego rodzaju wykluczenia nie wynikała jednoznacznie z treści *Wytycznych z 2012 r.*, jednakże schematy pomocowe innych państw członkowskich zaaprobowane przez KE przewidywały takie rozwiązania⁴¹. Ministerstwo postanowiło zatem zaimplementować takie uregulowania, analogiczne jak Niemcy, Holandia, Belgia. Nie stwarzały one, w ocenie Ministerstwa, ryzyka zakwestionowania przez KE w procesie akceptacji polskiego programu pomocowego.

W świetle projektu ustawy o systemie rekompensat, ze schematu pomocowego nie mogły także skorzystać podmioty które:

- zostały postawione w stan likwidacji lub wobec których było prowadzone postępowanie upadłościowe⁴²;
- zalegały z zapłatą podatków stanowiących dochód budżetu państwa (z wyjątkiem przypadków, gdy uzyskały przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległości podatkowych albo podatku lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu podatkowego);
- zalegały z zapłatą należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (z wyjątkiem przypadków, gdy zawarły umowę o odroczeniu terminu płatności albo umowę o rozłożeniu na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne).

W dniu 16 października 2018 r. Dyrektor Departamentu Innowacji (obecnie zadania tego Departamentu kontynuuje DIP w Ministerstwie) spotkał się z Prezesem URE celem ustalenia czy URE przyjmie zadanie związane z wdrażaniem rekompensat dla przemysłów energochłonnych. Następnie od II połowy października do I połowy listopada 2018 r. Prezes URE zgłaszał uwagi do przedłożonego przez Ministerstwo projektu ustawy o systemie rekompensat.

(akta kontroli str. 992-1048, 1051-1072)

W dniu 24 stycznia 2019 r. Stały Komitet Rady Ministrów⁴³ przekazał Prezesowi URE projekt ustawy o systemie rekompensat, który został wpisany do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*. W dniu 30 stycznia 2019 r., na wniosek Ministra, projekt skierowany został do rozpatrzenia przez SKRM, z prośbą o pominięcie etapu konsultacji społecznych. Wcześniej w dniu 16 listopada 2018 r. Prezes URE zaakceptował treść tego projektu⁴⁴, który w dniu 18 lutego 2019 r. został opublikowany na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji⁴⁵. W listopadzie 2018 r. Prezes URE zwracał Ministerstwu uwagę na zbyt szybkie tempo prac nad projektem ustawy, które uniemożliwiało odniesienie się do projektu w sposób kompleksowy.

Ministerstwo posiadało wiedzę, że do dnia 6 marca 2019 r. następowała dalsza wymiana korespondencji pomiędzy Prezesem URE a SKRM w temacie projektu ustawy.

(akta kontroli str. 1073-1077)

W latach 2018-2019 projekt ustawy o systemie rekompensat na żadnym etapie jego opracowywania nie został, na wniosek Ministerstwa, poddany procesowi konsultacji publicznych, o których mowa w § 21 pkt 2 oraz § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady

⁴¹ Np. w Belgii oraz w Niemczech.

⁴² Na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe* (Dz. U. z 2024 r. poz. 794, ze zm.) oraz postępowanie upadłościowe obejmujące likwidację majątku dłużnika prowadzone w związku z art. 449 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. *Prawo restrukturyzacyjne* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1428, ze zm.).

⁴³ Dalej: SKRM.

⁴⁴ Pismo Prezesa URE z dnia 16 listopada 2018 r. do Sekretarza SKRM, znak: DPR.0230.39.2018.AT.

⁴⁵ Dalej: RCL.

Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulaminu pracy Rady Ministrów⁴⁶. Z ustaleń poczynionych w toku kontroli wynika, że prace legislacyjne nad projektem ustawy rozpoczęły się w dniu 29 maja 2018 r., a projekt został przekazany do Sejmu RP w dniu 18 czerwca 2019 r.⁴⁷.

Wcześniej, w dniu 5 marca 2019 r. Minister Spraw Zagranicznych przesłał do SKRM opinię o braku sprzeczności pomiędzy projektem ustawy o systemie rekompensat a przepisami prawa UE⁴⁸. W art. 32 projektu ustawy Ministerstwo przyjęło klauzulę *standstill*, zgodnie z którą pomoc w postaci rekompensat mogła zostać przyznana uprawnionym przedsiębiorcom dopiero po dniu wydania przez KE decyzji o zgodności pomocy publicznej w zakresie przyznania rekompensat na pokrycie pośrednich kosztów emisji z rynkiem wewnętrznym albo uznania, że środek ten nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Celem przyspieszenia uzyskania decyzji KE w przedmiocie akceptacji schematu pomocowego w dniu 25 marca 2019 r.⁴⁹ została dokonana prenotyfikacja KE mechanizmu zawartego w projekcie ustawy o systemie rekompensat.

W dniu 8 kwietnia 2019 r. Ministerstwo przekazało do SKRM nowy projekt ustawy o systemie rekompensat wraz z informacją, że wypłata rekompensat nastąpi po raz pierwszy w 2020 r. W czerwcu 2019 r. Prezes URE przekazał do Ministerstwa oficjalne stanowisko do projektu tej ustawy.

(akta kontroli str. 1078-1096)

Wdrożenie środków pomocowych z art.10a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE nastąpiło poprzez uchwalenie przez Sejm RP w dniu 19 lipca 2019 r. ustawy o systemie rekompensat. W Załączniku nr 1 do ustawy określone zostały sektory i podsektory energochłonne narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji i podlegające wsparciu. Maksymalny limit środków finansowych przeznaczonych na przyznanie rekompensat za rok 2019 i 2020 został określony w art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie rekompensat w sposób kwotowy i wyniósł 890 mln zł w każdym roku.

Notyfikacja Komisji Europejskiej mechanizmu rekompensat dla przedsiębiorstw energochłonnych oraz przygotowanie wejście w życie przepisów wykonawczych do ustawy o systemie rekompensat

W lipcu 2019 r., stosownie do treści art. 108 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Polska notyfikowała schemat rekompensat dla sektorów lub podsektorów energochłonnych. Decyzją KE z dnia 29 sierpnia 2018 r. system rekompensat przewidzianych w ustawie o systemie rekompensatach, jako schemat pomocy publicznej, uzyskał pozytywną decyzję w odniesieniu do kosztów pośrednich poniesionych w latach 2019-2020⁵⁰, co oznacza, że KE uznała schemat za zgodny z treścią *Wytycznych z 2012 r.* i stanowiący dozwoloną pomoc publiczną.

W toku notyfikacji Polska zobowiązała się do wprowadzenia zmian oraz ponownej notyfikacji schematu rekompensat po wejściu w życie nowego komunikatu Komisji Europejskiej w tym zakresie (pkt 7 decyzji KE)⁵¹.

(akta kontroli str. 1097-1105)

⁴⁶ M.P. z 2022 r. poz. 348, ze zm.

⁴⁷ Szerzej uwarunkowania braku przeprowadzenia konsultacji publicznych zostały przedstawione w opisie nieprawidłowości nr 1 tego podobszaru.

⁴⁸ Opinia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 5 marca 2019 r., znak: iDPUE.920.169.2019/12/mrzm.

⁴⁹ Pod numerem SA.53850.

⁵⁰ Schemat rekompensat dla przemysłów energochłonnych w Polsce został zatwierdzony, po zbadaniu w trybie art. 108 ust. 3 TFUE, przez Komisję Europejską decyzją z dnia 29 sierpnia 2019 r. nr SA.53850 (2019/N).

⁵¹ Komunikat KE opublikowany w dniu 25 września 2020 r. *Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych po 2021*.

Równocześnie z uchwaleniem ustawy o systemie rekompensat Ministerstwo rozpoczęło pracę nad przygotowaniem przepisów wykonawczych, tj.: rozporządzenia w sprawie wniosku o udzielenie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora. Projekt rozporządzenia z dnia 9 sierpnia 2019 r. został poddany konsultacjom międzyresortowym. Uwagi do projektu zgłosiło m.in. RCL oraz Prezes URE. Projekt został przekazany do prekonsultacji, w których uczestniczyli: HIP-H, Huta Łaziska SA oraz FOEEiG. Wyniki uzgodnień m.in. z Ministerstwem Środowiska, Prezesem URE oraz uwagi i wnioski interesariuszy zostały udokumentowane przez Ministerstwo.

Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie wniosku o udzielenie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora zostało wydane w dniu 7 listopada 2019 r., weszło w życie w dniu 21 listopada 2019 r.⁵² i obowiązywało do dnia 4 marca 2022 r.⁵³ Niniejsze przepisy wykonawcze do ustawy o systemie rekompensat weszły w życie po upływie 85 dni od dnia wejścia w życie ustawy o systemie rekompensat.

(akta kontroli str. 1106-1118, 1256)

Nowelizacje ustawy o systemie rekompensat w 2022 r.

W 2018 r. Komisja Europejska dokonała zmiany dyrektywy 2003/87/WE. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 10a ust. 6 państwa członkowskie powinny przyjąć mechanizmy pomocowe na rzecz sektorów lub podsektorów, które są narażone na rzeczywiste ryzyko ucieczki emisji⁵⁴. Wytyczne KE opracowane na podstawie tych zmian zostały opublikowane w dniu 25 września 2020 r., z okresem obowiązywania dla schematów pomocy publicznej w odniesieniu do kosztów pośrednich ponoszonych w latach 2021–2031⁵⁵.

Zmiany w *Nowych Wytycznych* w porównaniu do treści *Wytycznych z 2012 r.* polegały m.in. na:

- określeniu maksymalnej intensywności pomocy na poziomie 75% kosztów kwalifikowanych, przy zachowaniu możliwości dostosowania maksymalnej wysokości rekompensat indywidualnie przez państwo członkowskie w przypadku gdy wartość odpowiadająca 75% kosztów kwalifikowanych nie jest wystarczająca do zapewnienia odpowiedniej ochrony przedsiębiorstwa energochłonnego⁵⁶;
- odejściu od produkcji referencyjnej na rzecz produkcji rzeczywistej przy wyliczaniu wysokości rekompensaty, a tym samym na rezygnacji z konieczności określenia zwiększenia zdolności produkcyjnej;
- objęciu wsparciem całości zużycia energii elektrycznej, niezależnie od źródła jej pochodzenia. Zgodnie z *Wytycznymi z 2012 r.* autoprodukcja była wyłączona z możliwości wliczania jej do wyliczenia rekompensat;
- wprowadzeniu *mechanizmu warunkowości* dla podmiotów ubiegających się o rekompensatę w postaci:

⁵² Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora (Dz. U. z 2019 r. poz. 2285).

⁵³ Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 469).

⁵⁴ Art. 10 a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 lit. f dyrektywy nr (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. (Dz. Urz. UE L z 2018 r. Nr 76, str. 3) zmieniającej niniejszą dyrektywę z dniem 8 kwietnia 2018 r.

⁵⁵ Komunikat Komisji Europejskiej *Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych po 2021 r.* (Dz. Urz. UE C z 2020 r. Nr 317, str. 5). Dalej: *Nowe Wytyczne*.

⁵⁶ Zgodnie z pkt 26 *Wytycznych z 2012 r.* intensywność pomocy dla sektorów lub podsektorów energochłonnych nie mogła przekraczać 85% kosztów kwalifikowalnych powstałych w latach 2013-2015, 80% kosztów kwalifikowalnych powstałych w latach 2016-2018 oraz 75% kosztów kwalifikowalnych powstałych w latach 2019-2020. Według pkt 31 *Nowych Wytycznych* gdy poniesione przez sektory lub podsektory energochłonne koszty pośrednie (po uwzględnieniu rekompensat na poziomie 75%) przekraczały 1,5% wartości dodanej danego przedsiębiorstwa, państwo członkowskie UE zostało uprawnione do przyznania dodatkowej rekompensaty.

- wdrożenia zaleceń zawartych w sprawozdaniu z audytu energetycznego tak, aby okres zwrotu z inwestycji nie przekraczał trzech lat, a koszty tych inwestycji były proporcjonalne, lub alternatywnie ograniczeniu śladu węglowego zużycia energii elektrycznej tych pomiotów, aby pokryć co najmniej 30% zużycia energii elektrycznej ze źródeł bezemisyjnych, lub alternatywnie poniesieniu nakładów finansowych, w wysokości nie mniejszej niż 50% wartości rekompensat uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym, na przedsięwzięcia mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z instalacji poniżej mającego zastosowanie wskaźnika wykorzystywanego do przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji;
- możliwości wyliczania wysokości rekompensaty na podstawie wskaźnika emisji dwutlenku węgla opartego o zasady rynkowe.

Na podstawie przeprowadzonych analiz KE zmodyfikowała ponadto dotychczasową listę sektorów lub podsektorów energochłonnych poprzez:

- wykluczenie sektorów/podsektorów, tj.: wydobywania minerałów dla przemysłu chemicznego oraz do produkcji nawozów, produkcji nawozów i związków azotowych, obróbki i usuwania odpadów innych niż niebezpieczne wytworzenia i przetwarzania koksu – w zakresie produkcji paku i koksu pakowego, produkcji chemikaliów organicznych podstawowych pozostałych, rur, przewodów rurowych i profili drażonych bez szwu ze stali, produkcji przędzy bawełnianej, produkcji włókien chemicznych, górnictwa rud żelaza, działalności usługowej wspomagającej pozostałe górnictwo i wydobywanie, produkcji tworzyw sztucznych oraz masy włóknistej drzewnej mechanicznej i półchemicznej, masy włóknistej z pozostałych surowców celulozowych,
- dodanie nowych sektorów/podsektorów które mogły ubiegać się o rekompensatę, tj.: produkcja masy włóknistej, wytworzenie i przetwarzanie produktów rafinacji ropy naftowej, produkcja pozostałych metali nieżelaznych, polietylen w formach podstawowych, odlewnictwo żelaza, podsektory w ramach sektora włókna szklanego, wodór oraz nieorganiczne związki tlenowe niemetalu.

Nowe Wytyczne przewidywały, że cel środowiskowy pomocy miał zostać osiągnięty nie tylko poprzez zapobieżenie przeniesienia produkcji przez przemysł energochłonny do państw, w których obowiązywały mniej restrykcyjne niż w UE normy dotyczące emisji gazów cieplarnianych, lecz także poprzez *mechanizm warunkowości* (pkt 55 *Nowych Wytycznych*), który nałożył na beneficjentów obowiązek przeprowadzania audytu energetycznego (samodzielnego) bądź w ramach systemu zarządzania środowiskowego.

Publikacja przez Komisję Europejską *Nowych Wytycznych* spowodowała konieczność zmiany przepisów ustawy o systemie rekompensat.

W dniu 4 czerwca 2021 r. Ministerstwo zgłosiło projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. W projekcie przewidziano, że wszystkie sektory i podsektory przemysłów energochłonnych wskazane w Załączniku I *Nowych Wytycznych* są uprawnione do złożenia wniosku o rekompensatę. Następnie projekt zmiany ustawy o systemie rekompensat podlegał prenotyfikacji KE w dniu 8 września 2021 r. W dniu 1 października 2021 r. projekt nowelizacji został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej RCL (druk nr UC94) i podlegał konsultacjom międzyresortowym, w których uczestniczył także Prezes URE oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁷.

⁵⁷ Dalej: Prezes UOKiK.

Konsultacje społeczne i opiniowanie projektu *zmiany do ustawy o systemie rekompensat* odbywały się od dnia 4 do dnia 25 października 2021 r. Dziesięciu z dwunastu⁵⁸ interesariuszy uczestniczących w konsultacjach zgłosiło uwagi do projektu. W pracach nad projektem nowelizacji ustawy aktywnie uczestniczył Prezes URE, zgłaszając uwagi dotyczące zmian w procedurze rozpatrywania wniosków. Ministerstwo opracowało dokument stanowiący zestawienie zgłoszonych w ramach konsultacji przez interesariuszy uwag wraz ze stanowiskiem.

(akta kontroli str. 1156-1201)

W dniu 11 stycznia 2022 r. Ministerstwo przekazało projekt nowelizacji ustawy *o systemie rekompensat* do Komitetu do Spraw Europejskich, który to projekt w trybie obiegowym został przyjęty w dniu 19 stycznia 2022 r. W dniu 21 stycznia 2022 r. po uzyskaniu opinii Ministra do spraw Unii Europejskiej o jego zgodności z prawem UE, SKRM przyjął projekt ustawy. Komisja Prawnicza RCL w dniu 28 stycznia 2022 r. wniosła o dokonanie zmian o charakterze redakcyjno-legislacyjnym. W tym samym dniu Ministerstwo wniosło o rozpoznanie projektu ustawy *o zmianie ustawy o systemie rekompensat* przez Radę Ministrów w trybie pilnym. W dniu 1 lutego 2022 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy *o zmianie ustawy o systemie rekompensat*. Rządowy projekt ustawy, uznany przez Radę Ministrów za pilny, wpłynął do Sejmu w dniu 4 lutego 2022 r.⁵⁹, a w dniu 7 lutego został skierowany do pierwszego czytania w sejmowej Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. W dniu 8 lutego 2022 r. Komisja wniosła o przyjęcie projektu, proponując jednocześnie poprawki o charakterze techniczno-legislacyjnym oraz doprecyzowującym⁶⁰. W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 8 lutego 2022 r., zgłoszono dwie poprawki modyfikujące zakres, określonych w dodawanym art. 12a ustawy *o systemie rekompensat*, obowiązków dla podmiotów, które uzyskały rekompensaty, związanych z działaniem na rzecz zmniejszania emisyjności prowadzonej działalności. Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych wniosła o odrzucenie poprawek. Sejm RP uchwalił ustawę na posiedzeniu w dniu 9 lutego 2022 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję.

(akta kontroli str. 1202-1216, 1235-128)

Równolegle z pracami nad projektem ustawy Ministerstwo opracowało projekt przepisów wykonawczych w postaci rozporządzenia *w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora*. W dniu 28 lutego 2022 r. Ministerstwo poinformowało o udostępnieniu projektu rozporządzenia w Biuletynie Informacji Publicznej RCL oraz rozpoczęciu etapu konsultacji publicznych i opiniowania. Projekt rozporządzenia na podstawie § 36 i § 38 Regulaminu Pracy Rady Ministrów wraz z uzasadnieniem oraz OSR do projektu został przekazany do Prezesa URE oraz szesnastu interesariuszy. Uwagi do projektu zgłosiło Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska⁶¹, RCL, URE, Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego, FOEEiG (wraz z KGHM Polska Miedź/Związek Pracodawców Polska Miedź). Rozporządzenie *w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora* zostało wydane w dniu 5 kwietnia 2022 r. i weszło w życie w dniu 9 kwietnia 2022 r.⁶², tj. po upływie 35 dni od uchylecia poprzednio obowiązującego

⁵⁸ Tj.: FOEEiG, HIP-H, Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Komisja Krajowa NSZZ Solidarność, Dział Branżowy, Sekretariat Metalowców NSZZ „Solidarność”, Prezes URE, Stowarzyszenie Energii Odnawialnej, Związek Pracodawców Polska Miedź, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, Teriel Sp. Sp. z o.o.

⁵⁹ Druk sejmowy nr 1990 z dnia 4 lutego 2022 r.

⁶⁰ Druk sejmowy nr 1997 z dnia 8 lutego 2022 r.

⁶¹ Dalej: MKiŚ.

⁶² Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 kwietnia 2022 r. *w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora* (Dz. U. z 2022 r. poz. 790).

w tym zakresie rozporządzenia z dnia 7 listopada 2019 r. Natomiast rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 marca 2023 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzonej przez weryfikatora⁶³ weszło w życie 25 marca 2023 r., tj. 84 dni od utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzonej przez weryfikatora, które obowiązywało do dnia 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1217–1234, 1256–1277)

Zmieniony schemat pomocy został następnie przekazany do akceptacji KE, która zgłosiła zastrzeżenia dotyczące sposobu obliczania zwiększenia rekompensat oraz mechanizmu warunkowości. Z uwagi na przedłożone przez KE zastrzeżenia powstała konieczność znowelizowania ustawy o systemie rekompensat.

W dniu 17 czerwca 2022 r. Rada Ministrów wniosła do Sejmu RP projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw. Za opracowanie projektu odpowiadało MKiŚ. Ustawa została uchwalona przez Sejm RP w dniu 23 czerwca 2022 r.⁶⁴ i weszła w życie z dniem 28 lipca 2022 r. Na podstawie art. 14 tej ustawy wprowadzono zmiany w ustawie o systemie rekompensat. W efekcie dokonano modyfikacji sposobu obliczania zwiększenia rekompensat przewidzianych w art. 7b ustawy oraz doprecyzowano obowiązki wnioskodawców z art. 12a ustawy o systemie rekompensat dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (mechanizm warunkowości).

Komisja Europejska ostatecznie zaakceptowała zmieniony mechanizm rekompensat dla przemysłów energochłonnych w dniu 17 października 2022 r.⁶⁵

(akta kontroli str. 1239–1255)

Mechanizmy energooszczędne przewidziane w ustawie o systemie rekompensat i jej nowelizacjach

Ministerstwo w projekcie ustawy o systemie rekompensat wprowadziło obowiązek aby wnioskodawcy występujący o przyznanie rekompensat posiadali system zarządzania środowiskowego opisany w art. 2 pkt 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ek zarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS) lub system zarządzania środowiskowego potwierdzony certyfikatem ISO 14001 wydanym przez niezależną i akredytowaną w tym zakresie jednostkę akredytującą lub system zarządzania energią potwierdzony certyfikatem ISO 50001, wydany przez niezależną i akredytowaną w tym zakresie jednostkę certyfikującą (art. 5 pkt 2 lit a – c ustawy o systemie rekompensat).

Znowelizowana z dniem 5 marca 2022 r., tj. po wejściu w życie Nowych Wytycznych, ustawa o systemie rekompensat utrzymywała powyższy wymóg. Dodatkowo realizując mechanizm warunkowości z pkt 55 Nowych Wytycznych Ministerstwo zaprojektowało w art. 12a ustawy wymóg aby przedsiębiorcy energochłonni objęci obowiązkiem przeprowadzania audytu energetycznego⁶⁶ zrealizowali przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej wskazane w ostatnim na dzień złożenia wniosku audycie energetycznym przedsiębiorstwa, dla których okres zwrotu nakładów nie przekracza trzech lat, albo wykazali, że w roku kalendarzowym, za który zostały przyznane rekompensaty, co najmniej 30% energii elektrycznej, w odniesieniu do której uzyskali rekompensaty, w prowadzonej instalacji

⁶³ Dz. U. poz. 558.

⁶⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1477, ze zm.

⁶⁵ Decyzja KE z dnia 17 października 2022 r. nr SA.64719 (2022/N).

⁶⁶ Na podstawie art. 36 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1047).

zostało wytworzonej ze źródeł zapewniających uniknięcie emisji gazów cieplarnianych albo poniósł nakłady finansowe, w wysokości nie mniejszej niż 50% wartości rekompensat uzyskanych za dany rok kalendarzowy, na przedsięwzięcia mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych poniżej mającego zastosowanie wskaźnika emisyjności poniżej mającego zastosowanie wskaźnika wykorzystywanego do przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji.

Założenia i cele ustawy o systemie rekompensat określone w OSR do ustawy o systemie rekompensat oraz ich realizacja

Potrzeby, kierunki i formy wsparcia w pełni odzwierciedlały założenia i cele *Wytycznych z 2012 r. oraz Nowych Wytycznych*.

Opracowując projekt ustawy o systemie rekompensat Minister określił w projekcie ustawy, przede wszystkim w art. 1, w treści OSR oraz w uzasadnieniu do projektu ustawy, zakładane cele. Mechanizm pomocowy miał zapobiegać przenoszeniu produkcji przez przedsiębiorstwa zaliczane w UE do sektorów i podsektorów energochłonnych poza obszar Unii Europejskiej, do miejsc w których obowiązują mniej restrykcyjne regulacje odnoszące się do emisji gazów cieplarnianych. Ustawa realizowała zatem tzw. cel środowiskowy z pkt 7-8 i pkt 12 *Wytycznych z 2012 r.* (zapobieganie zjawisku „carbon leakage”), przeniesiony następnie do pkt 3-5 *Nowych Wytycznych*.

Zgodnie z pkt 1 OSR do projektu ustawy o systemie rekompensat wprowadzony mechanizm miał przeciwdziałać utrzymywaniu się wysokich kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku przemysłów energochłonnych, obniżeniu międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw energochłonnych, zwiększeniu ryzyka relokacji przedsiębiorstw zagrożonych ucieczką emisji z uwagi na koszty pośrednie, likwidacji miejsc pracy w sektorach lub podsektorach energochłonnych, spadkowi nakładów inwestycyjnych w tych sektorach i podsektorach, obniżeniu atrakcyjności inwestycyjnej Polski dla przemysłów energochłonnych. Celem mechanizmu miało być zapewnienie ochrony wybranych gałęzi gospodarki przed rosnącymi kosztami produkcji indukowanymi dynamicznie wzrastającymi cenami energii elektrycznej związanymi ze skokowym wzrostem cen uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. W pkt 12 OSR do projektu ustawy o systemie rekompensat wskazano, że ostateczna ocena skuteczności udzielanych do 2030 r. rekompensat w zakresie ochrony przemysłu energochłonnego będzie możliwa dopiero w roku 2031.

W latach 2014-2018 opis zgłoszonych uwag przez interesariuszy oraz sposób ich rozpoznania nie został zamieszczony w uzasadnieniu ani w OSR do projektu ustawy o systemie rekompensat z dnia 19 lipca 2019 r. Analiza treści OSR wskazuje, że Ministerstwo przy jego przygotowywaniu opierało się przede wszystkim na opracowaniu sporządzonym przez Ernst & Young, przekazanym Ministerstwu przez HIP-H (pkt 1 i pkt 3 OSR).

Ustawa o systemie rekompensat nie zawierała przepisów stwarzających podstawy prawne do współdziałania Ministerstwa z innymi organami lub podmiotami celem gromadzenia, analizowania i ewaluacji danych niezbędnych do przeprowadzenia okresowej oceny tego mechanizmu pomocowego w kontekście zrealizowania celów założonych w OSR. Takich mechanizmów nie wskazano również w OSR do ustawy o systemie rekompensat.

Ministerstwo założyło w treści pkt 4 OSR do projektu ustawy o systemie rekompensat, że około 300 przedsiębiorców złoży wnioski o przyznanie pomocy.

(akta kontroli, str. 1081-1087)

W pierwszym roku obowiązywania ustawy łączna kwota rekompensat przyznanych za rok 2019 na rzecz 25 podmiotów, którym zostały przyznane rekompensaty wyniosła blisko 341 mln zł⁶⁷, co stanowiło około 38% kwoty przeznaczonej na ich wypłatę. Wypłata nastąpiła z FRPKE. Najwyższa jednostkowa kwota rekompensaty wyniosła 69 439 871,55 zł, najniższa 103 308,57 zł. Wsparcie przyznano na rzecz podmiotów ośmiu sektorów i podsektorów energochłonnych, przy czym najwyższą kwotę wsparcia, stanowiącą około 40% przyznanych środków uzyskali wnioskodawcy z branży hutniczej⁶⁸. W drugim roku za który można było uzyskać rekompensaty Prezes URE przyznał je 70 wnioskodawcom – na ten cel wydatkowo łącznie 815 674 614,89 zł, z czego z kwoty tej 75% uzyskali przedsiębiorcy z branż przemysłu ciężkiego, produkcji nawozów i związków azotowych, chemikaliów, papieru oraz tektury⁶⁹.

Celem wzmocnienia funkcji mechanizmu rekompensat polegającego na zapobieganiu relokacji przedsiębiorców i podnoszeniu atrakcyjności inwestycyjnej Polski w art. 12 ustawy o systemie rekompensat wprowadzono obowiązek utrzymywania przez beneficjentów programu pomocowego produkcji w instalacji przez okres dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym przyznano rekompensaty. Jednocześnie ograniczono możliwość żądania zwrotu rekompensat wyłącznie do podmiotów, które przed upływem powyższego okresu przeniosły produkcję poza obszar UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁷⁰. Z kręgu zobowiązanych do zwrotu rekompensat z tytułu zaprzestania utrzymywania instalacji wyłączono beneficjentów, którzy zaprzestali produkcji w instalacji w związku z przeniesieniem jej do innego państwa UE lub EOG. Inne rozwiązanie w tym zakresie przyjęto w Hiszpanii, w decyzji KE dla tego kraju, zatwierdzającej mechanizm rekompensat, zaakceptowano rozwiązanie polegające na nałożeniu na beneficjentów obowiązku utrzymywania w Hiszpanii produkcji, w instalacji objętej systemem rekompensat przez okres trzy lat od dnia przyznania pomocy. Celem tego wymogu miało być zwiększenie konkurencyjności hiszpańskich przedsiębiorców reprezentujących sektory i podsektory energochłonne⁷¹. Pomoc była przyznawana corocznie, jeśli beneficjent utrzymywał instalacje i wypełniał zobowiązania, których się podjął.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiT⁷² wynika m.in., że celem udzielenia rekompensat było utrzymanie produkcji przemysłów energochłonnych na terenie UE. Był to instrument stworzony na poziomie unijnym, choć ma charakter dobrowolny. Został zaproponowany przez KE z uwagi na wprowadzony Europejski System Handlu Emisji (ETS)⁷³, który sprawia, że przemysł w UE ponosi w cenie nabywanej do produkcji energii koszt zakupu uprawnień przez energetykę. Tym samym koszty produkcji w UE są wyższe niż w krajach poza UE, które nie mają analogicznego jak ETS mechanizmu opłat za emisję CO₂. Z tego też względu podmioty mogą skłaniać się do przeniesienia produkcji (instalacji) do krajów trzech (poza UE), gdzie cena energii jest niższa, ponieważ nie zawiera kosztów ETS, ani innych opłat związanych z emisją CO₂. Dlatego też Ministerstwo przyjęło rozwiązanie na poziomie UE, nie państwa. Rozwiązanie w takim kształcie zostało wprowadzone przy opracowywaniu pierwszego programu pomocowego, tj. w 2018 r. i nie było później przedmiotem weryfikacji. Dlatego też, nie analizowano decyzji notyfikujących programy pomocowe innych krajów, wydanych po 2021 r., w zakresie rozwiązań dotyczących utrzymania instalacji.

⁶⁷ Dokładnie 340 881 910,50 zł – Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2020 r., s. 93 (tabela).

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Sprawozdanie z działalności Prezesa URE za 2021 r., s. 99-100.

⁷⁰ Dalej: EOG.

⁷¹ Art. 5 Królewskiego Dekretu z dnia 7 grudnia 2018 r. nr 20 z 2018 r. w sprawie pilnych środków zwiększających konkurencyjność przemysłu i handlu w Hiszpanii (patrz pkt 14 dec. KE nr SA 10004).

⁷² Pismo MRiT z dnia 22 listopada 2024 r, znak: DKT-IV.0810.8.2024.

⁷³ Z ang. *European Emissions Trading System*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister właściwy do gospodarki, podczas przygotowania projektu ustawy o systemie rekompensat, zaniechał uruchomienia i wykorzystania określonego w przepisach prawnych obowiązku konsultacji publicznej umożliwiającej dotarcie do szerszej grupy interesariuszy, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Ministerstwo prowadziło robocze prace nad projektem ustawy o systemie rekompensat w 2018 r. w sposób nieusystematyzowany, wykorzystując inicjatywę i aktywność dużych zrzeszeń przedsiębiorców energochłonnych. Odstąpiło natomiast od konsultacji publicznych obowiązujących zgodnie z § 21 pkt 2 i § 36 ust. 1 Regulaminu Pracy Rady Ministrów⁷⁴, mimo że prace legislacyjne nad projektem ustawy były rozciągnięte w czasie i umożliwiały przeprowadzenie konsultacji z udziałem pojedynczych przedsiębiorstw energochłonnych, w ramach szerszego grona interesariuszy. Ponadto Ministerstwo nie dokonało całościowej własnej analizy rozwiązań prawnych obowiązujących w innych państwach w sposób umożliwiający wykorzystanie takiego opracowania w procesie legislacyjnym jako materiału porównawczego i koncepcyjnego.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Zielonej Gospodarki DIP wynikało⁷⁵, że podczas prac nad przygotowaniem projektu ustawy o systemie rekompensat zostały przeprowadzone wyłącznie robocze prekonsultacje z przedstawicielami przemysłów energochłonnych. Z uwagi na pilną potrzebę opracowania projektu oraz okoliczność, że mechanizm rekompensat wprowadzony ustawą o systemie rekompensat miał obowiązywać wyłącznie dwa lata, zastosowano pilny tryb procedowania projektu ustawy, nie przeprowadzono procedury konsultacji publicznych.

NIK nie podziela argumentacji Ministerstwa, że dynamika prac legislacyjnych związana z szybko rosnącymi cenami energii elektrycznej wymagała pominięcia w procesie prac nad ustawą o systemie rekompensat etapu konsultacji publicznych. Założenie poczynione przez Ministerstwo w zakresie możliwości opracowania projektu ustawy w założonym okresie, aby przyznanie rekompensat nastąpiło za 2018 r., nie były możliwe do zrealizowania. Pierwszy wstępny projekt aktu normatywnego Ministerstwo przygotowało w październiku 2018 r. i w tym samym miesiącu wskazało Prezesa URE jako organ administracyjny, któremu powierzono zadania w zakresie wdrożenia systemu rekompensat. Projekt ustawy wypracowany przez Ministerstwo do lutego 2019 r. z Prezesem URE nie uzyskał akceptacji SKRM i został skierowany do poprawy. A zatem Ministerstwo dysponowało odpowiednim czasem, aby przeprowadzić konsultacje publiczne, z udziałem szerszego grona interesariuszy.

Stosownie do § 36 ust. 1 Regulaminu Rady Ministrów organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu ustawy lub rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając rekomendacje w zakresie procedur przeprowadzania konsultacji publicznych, o których mowa w § 23 pkt. 2 Regulaminu. Natomiast zgodnie z § 36 ust. 3 ww. Regulaminu odstąpienie od prowadzenia konsultacji publicznych jest

⁷⁴ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2024 r. poz. 806).

⁷⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 20 sierpnia 2024 r. znak: KGP.410.4.1.2024.KM.

dopuszczalne jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli rezygnacja z prowadzenia konsultacji publicznych jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska.

(akta kontroli str. 992-1050, 1079–1080, 1337)

2. Minister właściwy do spraw gospodarki wydał z opóźnieniem rozporządzenie wykonawcze w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora do ustawy o systemie rekompensat, wskutek czego zaistniała luka czasowa w ich obowiązywaniu, co mogło stanowić utrudnienie dla przedsiębiorców ubiegających się o rekompensaty.

W myśl § 127 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*⁷⁶ rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

Tymczasem wystąpił znaczny upływ czasu pomiędzy wejściem w życie przepisów ustawy o systemie rekompensat a wydaniem przez Ministra Rozwoju i Technologii przepisów wykonawczych do tego aktu prawnego. Pierwsze rozporządzenie Ministra do ustawy o systemie rekompensat, tj. rozporządzenie z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie wniosku o udzielenie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora weszło w życie po upływie 85 dni od wejścia w życie ustawy, zastępujące je rozporządzenie w tym samym przedmiocie z dnia 5 kwietnia 2022 r. zaczęło obowiązywać po upływie 35 dni od uchylecia poprzednio obowiązującego w tym zakresie aktu prawnego. Natomiast rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii wydane w dniu 17 marca 2023 r. regulujące tę samą materię weszło w życie po upływie 84 dni od utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie z 5 kwietnia 2022 r.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiT⁷⁷, Ministerstwo nie zakładało sytuacji, w której nie obowiązywałoby żadne rozporządzenie. Jednocześnie brak podjętych przez Ministerstwo działań zmierzających do wcześniejszej nowelizacji rozporządzenia wynikał z faktu, że rozporządzenie to musiało zostać zmienione na skutek prowadzonych wówczas prac nad nowelizacją ustawy. Nowelizacja była konieczna z uwagi na zmianę unijnych ram udzielania pomocy publicznej. Dlatego – zdaniem Ministerstwa – nowelizowanie rozporządzenia przed nowelizacją ustawy nie miało uzasadnienia.

NIK negatywnie ocenia zaniechania ministra właściwego do spraw gospodarki dotyczące wydania przepisów wykonawczych w każdym z trzech badanych przypadków ze znaczącym opóźnieniem, tj.: rozporządzenie z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie wniosku o udzielenie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora weszło w życie po upływie 85 dni od wejścia w życie ustawy, zastępujące je rozporządzenie w tym samym przedmiocie z dnia 5 kwietnia 2022 r. zaczęło obowiązywać po upływie 35 dni od uchylecia poprzednio obowiązującego w tym zakresie aktu prawnego, a rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii wydane w dniu 17 marca 2023 r. weszło w życie po upływie 84 dni od utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie z 5 kwietnia 2022 r. Szczególnie, że nie w każdym przypadku wiązało się to z kwestią nowelizacji ustawy o systemie rekompensat. Natomiast skutkiem przerw w obowiązywaniu wskazanych rozporządzeń wykonawczych było to, że rozpatrywana przez Prezesa URE dokumentacja, przekazywana przez beneficjentów, była w części sporządzona bez podstawy prawnej co mogło stanowić utrudnienie dla przedsiębiorców przygotowujących dokumenty w celu ubiegania się o rekompensatę.

⁷⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

⁷⁷ Pismo z dnia 29 października 2024 r., znak: DKT-IV.810.0.2024.

Zgodnie z zasadami określonymi w § 33 ust. 1 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego albo zmienionego przepisu upoważniającego, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie określone w powołanym przepisie.

(akta kontroli str. 1806-1809, 1903-1908)

1.2 Przygotowanie i ustanowienie programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022-2024

1.2.1 Prace związane z przygotowaniem i uchwaleniem ustawy z dnia 29 września 2022 r. o zasadach realizacji programów wsparcia

Opis stanu faktycznego

W dniu 24 marca 2022 r. Komisja Europejska wydała komunikat *Tymczasowe kryzysowe ramy z marca 2022 r.* Umożliwiał on państwu członkowskiemu wprowadzenie dodatkowych narzędzi pomocowych dla przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych skutkami kryzysu w następstwie wysokich cen energii elektrycznej i gazu ziemnego, poprzez wybór rodzaju pomocy spośród wskazanych w *Tymczasowych kryzysowych ramach z marca 2022 r.*, tj.: ograniczonej kwoty pomocy (sekcja 2.1), wsparcia płynności w formie gwarancji państwowych i w formie subsydiowania pożyczek (odpowiednio sekcja 2.2 i sekcja 2.3) oraz pomocy na dodatkowe koszty związane z wyjątkowo poważnymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej (sekcja 2.4). W *Tymczasowych kryzysowych ramach z marca 2022 r.* dla każdego rodzaju pomocy KE określiła warunki, przy spełnieniu których uznawała zaprojektowaną przez państwo członkowskie pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE⁷⁸.

Prace nad opracowaniem regulacji umożliwiających wsparcie przedsiębiorstw energochłonnych opartych o *Tymczasowe kryzysowe ramy z marca 2022 r.* zostały rozpoczęte w Ministerstwie na wniosek przedstawicieli energochłonnych branż przemysłowych zgłaszanych m.in. podczas posiedzeń Zespołu do spraw przemysłowo-energetycznych, jak również pisemnie, w sierpniu 2022 r. m.in. przez Federację Przedsiębiorców Polskich⁷⁹ i FOEEiG⁸⁰. Przyczyną wnioskowania, przez przedstawicieli sektorów i podsektorów energochłonnych, o dodatkowe wsparcie, był znaczący wzrost cen energii elektrycznej i gazu ziemnego. Średnia cena gazu ziemnego w lipcu 2022 r. na Towarowej Giełdzie Energii wyniosła 824,4 zł/MWh i była o 380% wyższa niż rok wcześniej. Energia elektryczna kosztowała w tym samym miesiącu 1125,94 zł/MWh, czyli o 198% więcej niż rok wcześniej. Prace te rozpoczęły się w sierpniu 2022 r., tj. pięć miesięcy po wejściu w życie *Tymczasowych kryzysowych ram z 2022 r.* W okresie kwiecień-maj 2022 r. dokonano zmian na stanowisku ministra oraz innych członków Kierownictwa Ministerstwa. Ówczesny Minister zeznał⁸¹ m.in., że *Komisja Europejska daje możliwości działania w zakresie ustanawiania rozwiązań prawnych odnoszących się do Komunikatu KE lub nie. Według mnie działaliśmy szybko i wcześniej przekazaliśmy dokument na Radę Ministrów. Nie pamiętam, dlaczego po sześciu miesiącach projekt ustawy poszedł na Radę Ministrów. Nie pamiętam co wpłynęło na tę sytuację.*

(akta kontroli str. 105-106, 125, 179-194, 1482-1526, płyta CD plik nr 177, 402, 1934-1943)

⁷⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864[2]).

⁷⁹ Pismo z dnia 31 sierpnia 2022 r., znak: FPP/122/2022.

⁸⁰ Korespondencja mailowa z dnia 30 sierpnia 2022 r.

⁸¹ Protokół przesłuchania świadka z dnia 8 listopada 2024 r., znak: KGP.410.4.1.KGP.

Od początku w Ministerstwo zakładało⁸², że rodzaj oferowanego przedsiębiorcom wsparcia będzie zgodny z sekcją 2.4 *Tymczasowych kryzysowych ram z marca 2022 r.* O takie rozwiązanie wnioskowali przedsiębiorcy zrzeszeni w Federacji Przedsiębiorców Polskich, przedsiębiorcy uczestniczący w posiedzeniach Zespołu do spraw przemysłowo-energetycznych oraz przedsiębiorcy zrzeszeni w FOEEiG, w przedłożonym w dniu 30 sierpnia 2022 r. projekcie ustawy. Według wyjaśnień⁸³ Zastępcy Dyrektora DIP pomoc zgodną z sekcją 2.4 uznano w Ministerstwie za najbardziej adekwatną do wyzwań stawianych przez kryzys na rynku energetycznym. Sekcja ta pozwalała państwowym członkowskim na wspieranie przedsiębiorców wyższą maksymalną kwotą pomocy na przedsiębiorcę niż w przypadku sekcji 2.1 *Tymczasowych kryzysowych ram z marca 2022 r.* W odróżnieniu od sekcji 2.2 i 2.3, sekcja 2.4 pozwalała udzielać bezpośrednich dotacji przedsiębiorcom. Za przyczynę odstąpienia od udzielania przedsiębiorcom wsparcia w formie pożyczki, określonego w sekcji 2.3 *Tymczasowych kryzysowych ram z marca 2022 r.*, wskazano, niską atrakcyjność takiej formy instrumentu wsparcia dla przedsiębiorców w związku z niestabilnością gospodarczą⁸⁴.

(akta kontroli str. 179-194, 1482-1526, płyta CD plik nr 118)

Pierwszy projekt ustawy dotyczący programów wsparcia zakładał zmianę przepisów ustawy o systemie rekompensat, jak również wdrożenie programu rządowego ustalającego zasady pomocy dla przedsiębiorstw. Według wyjaśnień⁸⁵ Zastępcy Dyrektora DIP *po przeprowadzonej analizie okazało się, że konieczne do wprowadzenia w tej ustawie zmiany byłyby zbyt daleko idące i właściwe będzie opracowanie nowego aktu normatywnego.*

Projekt ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia datowany na dzień 8 września 2022 r. nie wskazywał wprost formy i zasad udzielania wsparcia, ponieważ na etapie prac projektowania tych przepisów zakładano, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DIP⁸⁶, że *ustawa będzie ustawą ramową pozwalającą na udzielenie przedsiębiorcom z przemysłu energochłonnego wsparcia również przez inne ministerstwa. Nie mam wiedzy kiedy doszło do ograniczenia możliwości realizacji Programu za 2022 r. tylko do ministra właściwego do spraw gospodarki.* Dodatkowo, prace koncepcyjno-analityczne nad szczegółowymi rozwiązaniami programu i zakresem jego oddziaływania były prowadzone jeszcze w trakcie procedowania ustawy. Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu MRiT⁸⁷ program dla przedsiębiorstw energochłonnych w 2022 r. był pierwszym w Polsce takim programem dla przemysłu energochłonnego wynikającym z *Tymczasowych kryzysowych ram z marca 2022 r.*, a zatem brak było doświadczenia w zakresie zasad wdrożenia konkretnych mechanizmów. Za koncepcję tworzenia rozwiązania wspierającego przedsiębiorstwa energochłonne odpowiadali pracownicy DIP, którzy otrzymali wsparcie prawne przy formułowaniu treści przepisów ustawy od Departamentu Prawnego MRiT oraz Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych MRiT, jak również w formie weryfikacji prognoz przez Departament Analiz Gospodarczych MRiT. W pracach uczestniczyli także przedstawiciele UOKiK jako eksperci w zakresie udzielania pomocy publicznej oraz przedstawiciele NFOŚiGW, jako przyszłego operatora programu. W pracach także uczestniczyło Ministerstwo Finansów i RCL. Uzgodnienia przebiegały w formie spotkań on-line jak również poprzez nanoszenie zapisów na tekst projektu ustawy, który następnie był przesyłany pocztą elektroniczną do MRiT. Nie powoływano formalnego zespołu w celu opracowania projektu ustawy

⁸² Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ Pismo nr DKT-IV.0810.8.2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. podpisane przez Sekretarza Stanu.

⁸⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

⁸⁶ *Ibidem.*

⁸⁷ Pismo z dnia 27 czerwca 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024 podpisane przez Podsekretarza Stanu.

o zasadach realizacji programów wsparcia. Zakres instrumentu pomocowego był konsultowany z przedstawicielami branż, w trakcie prac Zespołu do spraw przemysłowo-energetycznych oraz podczas spotkań konsultacyjnych.

(akta kontroli str. 105-106, 125, 179-396)

NFOŚiGW jako operator programu został wskazany w projekcie ustawy z dnia 12 września 2022 r. *o zasadach realizacji programów wsparcia*. Wybór NFOŚiGW został dokonany na szczeblu kierownictwa MRiT na podstawie analizy przeprowadzonej przez DIP. W notatce z 1 września 2022 r. uzasadniono wybór przyszłego operatora programu spośród takich podmiotów jak: Zarządca Rozliczeń SA - spółka celowa Skarbu Państwa, URE - centralny organ administracji państwowej, Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna "INVEST-PARK" sp. z o.o. - spółka celowa Skarbu Państwa, NFOŚiGW - państwowa osoba prawna. W notatce dla każdego podmiotu rozpisano mocne i słabe strony. Rekomendowano wybór operatora programu ostatecznie spośród dwóch podmiotów, tj. Zarządcy Rozliczeń SA i NFOŚiGW, przy czym oba podmioty nie były nadzorowane i podległe Ministrowi. W dniu 6 września 2022 r.⁸⁸ Minister Rozwoju i Technologii, na podstawie ustaleń z Ministrem Klimatu i Środowiska, zwrócił się pisemnie do Prezesa NFOŚiGW o włączenie się Funduszu do prac nad finalnym kształtem instrumentu wsparcia, a także o przyjęcie roli operatora systemu wdrażającego działanie. Swoją decyzję motywował bogatym doświadczeniem NFOŚiGW we wdrażaniu programów pomocowych, a także posiadanymi zasobami. Pan Waldemar Buda, ówczesny Minister Rozwoju i Technologii zeznał m.in.⁸⁹, iż „*Nie pamiętam jakie było uzasadnienie wyboru NFOŚiGW i nie pamiętam czy były brane pod uwagę inne podmioty do realizacji tej funkcji*”.

Zawężenie w projekcie ustawy *o zasadach realizacji programów wsparcia* (w konsekwencji w ustawie) wyboru operatora programu do *jednostek nadzorowanych lub podległych członkom Rady Ministrów, centralnych organów administracji rządowej lub spółek realizujących misję publiczną w rozumieniu przepisów o zasadach zarządzania mieniem państwowym* (art. 3 ust. 4 pkt 1) miało na celu należyte zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. Według wyjaśnień udzielonych przez byłego Dyrektora DIP oraz przez Zastępcę Dyrektora DIP⁹⁰ w departamencie prowadzone były dyskusje, kto faktycznie mógłby być uprawniony do prowadzenia tak specyficznego programu. Istotna była m.in. wiedza i doświadczenie z zakresu udzielania pomocy publicznej w obszarze energii i środowiska. MRiT nie podlegały żadne agencje, które miałyby zdolność do przeprowadzenia tego zadania.

(akta kontroli str. 101-133, 179-189, 826-846, 1933-1943)

Przygotowując ustawę *o zasadach realizacji programów wsparcia* nie szacowano szczegółowo ewentualnych kosztów, które NFOŚiGW poniesie w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy i programów rządowych. Przepis art. 3 ust. 4 pkt 2b ustawy stanowiący, że w programie rządowym określi się kwotę na pokrycie uzasadnionych kosztów poniesionych przez operatora programu rządowego, w wysokości niezbędnej do prawidłowej realizacji programu, nie wyższej niż 1% wysokości środków przeznaczonych na finansowanie programu, został wniesiony do projektu przedmiotowej ustawy w dniu 12 września 2022 r., po przeprowadzonych konsultacjach z MF, NFOŚiGW, UOKiK i RCL. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora

⁸⁸ Pismo z dnia 6 września 2022 r., znak: DIP-IV.4124.2.2022, przekazane do wiadomości ówczesnego Ministra Klimatu i Środowiska.

⁸⁹ Protokół przesłuchania świadka z dnia 8 listopada 2024 r., znak: KGP.410.4.1.KGP.

⁹⁰ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 17 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.MSz.RI oraz protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

DIP⁹¹ Minister chciał udzielić pomocy jak największej grupie przedsiębiorców. Z przeprowadzonych analiz Departamentu Analiz Gospodarczych Ministerstwa wynikało, że liczba potencjalnych beneficjentów może osiągnąć 13-15 tysięcy. Wobec tak dużej skali potencjalnego zainteresowania uzyskaniem wsparcia, Zastępca Dyrektora zaproponował wpisanie do projektu ustawy kosztów operatora programu na poziomie nie wyższym niż 1% wysokości środków przeznaczonych na finansowanie programu.

Według szacunków NIK, 1% środków z finansowania programu przeznaczonych na koszty operatora programu to koszt w wysokości około 50 794,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 101-133, 179-396, 826-846)

Przygotowując projekt ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia przeprowadzono analizy diagnozy grupy podmiotów, które mogłyby być adresatami ustawy i programu rządowego. W dniu 31 sierpnia 2022 r. Ministerstwo zwróciło się do Głównego Urzędu Statystycznego⁹² o dane dotyczące liczby przedsiębiorstw przekraczających próg 3% zużycia energii w stosunku do przychodów netto ze sprzedaży produktów oraz liczby przedsiębiorstw, które odnotowały stratę operacyjną (wraz z ich udziałem do ilości respondentów w danym agregacie, a także ich udziałem w przychodach netto ze sprzedaży produktów). GUS miał przedstawić te wyliczenia do 1 września 2022 r. dla:

- podmiotów z sekcji C według PKD 2007⁹³,
- podmiotów wskazanych w załączniku do *Tymczasowych kryzysowych ram z marca 2022 r.*,
- podmiotów wskazanych w załączniku nr I do Komunikatu Komisji Europejskiej *Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska na cele związane z energią z 2022 r.*⁹⁴.

Pobrano również dane z MKiŚ. DIP przeprowadził także analizy potencjalnej liczby podmiotów, które mogłyby wystąpić o dodatkowe wsparcie. W notatce służbowej z dnia 2 września 2022 r. kierowanej do Ministra Rozwoju i Technologii, przedstawiono wyniki i podsumowanie przeprowadzonych analiz.

Rozpatrywano dwa warianty:

- wariant I – z ograniczeniem do PKD wymienionych w *Tymczasowych kryzysowych ramach z marca 2022 r.*, według którego szacowana liczba przedsiębiorstw wahała się od 70 do 250 (z 574 ogółem) w zależności od zmiany szczegółowych założeń;
- wariant II – lista sektorów narażonych na (znaczące) ryzyko; wzorowana na notyfikowanym przez Komisję Europejską programie niemieckim; według różnych rozpatrywanych paramentów liczba przedsiębiorstw, które mogłyby skorzystać z dodatkowej pomocy wahała się od 584 do 1 569 (z 4 575 ogółem).

W zależności od rozpatrywanego wariantu (I lub II) i przyjmowanych w nim szczegółowych założeń zmieniała się kwota szacowanego budżetu, jaki można było przeznaczyć na wsparcie. W wariantcie I obciążenie finansowe budżetu wynosiłoby od 9 941 mln zł do 19 882 mln zł, a w wariantcie II prognozy obciążeń budżetu wynosiły od 78 068 mln zł do 156 136 mln zł. W przypadku ograniczenia budżetu do 5 mld zł w wariantcie I, w zależności od przyjętych założeń, szacowano, że każde przedsiębiorstwo mogłoby uzyskać wsparcie w wysokości od 2,356 mln zł

⁹¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

⁹² Dalej: GUS.

⁹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz. U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885, ze zm.

⁹⁴ Dz. Urz. UE C z 2022 r. Nr 80, str. 1.

do 117,785 mln zł. Natomiast w wariantcie II wielkość szacowanego wsparcia, w zależności od przyjętych założeń, wynosiła od 0,15 mln zł do 7,54 mln zł.

Według analizy MRiT, przeprowadzonej na podstawie ogólnodostępnych, najbardziej energochłonnym przemysłem jest przemysł hutniczy, dla którego wartość ta jest dziesięciokrotnie większa niż średnia dla całego przemysłu przetwórczego. Następne w kolejności są: przemysł chemiczny, mineralny, papierniczy i drzewny, które w większości były ujęte na liście z *Tymczasowych kryzysowych ram z marca 2022 r.* Przemysł papierniczy i drzewny objęte były częściowo. Wzięto pod uwagę również dane od sektorów przemysłowych dotyczących potencjalnej intensywności pomocy. Analizy wykorzystano na etapie projektowania ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia* oraz programu rządowego. Nie zamawiano analiz u podmiotów zewnętrznych.

Były pracownik DIP, który analizował przedmiotowe dane zeznał⁹⁵, że w danych GUS była informacja o liczbie przedsiębiorstw energochłonnych rozumianych jako zużywających energię elektryczną na odpowiednim poziomie (powyżej 3%), a w projektowanym programie rządowym próg energochłonności dotyczył sumy zużycia energii elektrycznej i gazu ziemnego. Dane z GUS były nieadekwatne, ale były jakimś przybliżeniem potencjalnej liczby przedsiębiorców, którzy mogliby skorzystać z finansowego wsparcia.

W OSR z dnia 15 września 2022 r. do projektu ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022-2024* liczbę podmiotów uprawnionych do skorzystania z pomocy oszacowano na 250 podmiotów.

(akta kontroli str. 175-189, 179-396, 101-133, 826-846, 1482-1526, płyta CD plik nr 134-138, 1982-1990)

W OSR do projektu ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia*, obejmującej trzyletni okres realizacji, nie wskazano sposobu i czasu przeprowadzenia ewaluacji programu wsparcia, ani nie określono założeń dotyczących monitorowania i ewaluacji jego oczekiwanych rezultatów, tj. a) zmniejszenie kosztów prowadzenia działalności; b) zwiększenie płynności finansowej przedsiębiorstw; c) ochrona wybranych gałęzi gospodarki przed wzrostem kosztów związanych ze skokowym wzrostem cen energii elektrycznej i gazu ziemnego; d) utrzymanie międzynarodowej konkurencyjności. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIP⁹⁶ przepisy ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia* miały charakter epizodyczny i ich głównym celem było zmniejszenie rozbieżności w zakresie możliwości konkurencyjności polskich przedsiębiorców na jednolitym rynku europejskim.

(akta kontroli str. 104-117, 179-396)

Prace nad projektem ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia* z dnia 8 września 2022 r. trwały niespełna tydzień i zakończyły się w dniu 15 września 2022 r. przekazaniem do Sekretarza Rady Ministrów projektu ustawy celem rozpatrzenia go przez Radę Ministrów na jej najbliższym posiedzeniu. W piśmie przewodnim Minister Rozwoju i Technologii wskazał na pilność podjęcia prac legislacyjnych w związku z trudną sytuacją ekonomiczną w jakiej znajdowały się przedsiębiorstwa. W konsekwencji wniósł o rozpatrzenie projektu w trybie odrębnym z pominięciem następujących etapów rządowego procesu legislacyjnego: uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, rozpatrzenia przez SKRM lub właściwy komitet, rozpatrzenia przez komisję prawniczą i potwierdzenia przez SKRM. Projekt ustawy

⁹⁵ Protokół przesłuchania świadka z dnia 11 września 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.EK.

⁹⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

wpłynął do Sejmu 21 września 2022 r. i był procedowany do 29 września 2022 r. W dniu 10 października 2022 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta RP.
(akta kontroli str. 201-396)

1.2.2 Przygotowanie i uchwalenie programów rządowych

Równolegle z pracami nad *ustawą o zasadach realizacji programów wsparcia* trwały w MRiT prace nad przygotowaniem *Programu rządowego za 2022 r.* Pierwsza koncepcja programu powstała 25 sierpnia 2022 r. W dniu 29 sierpnia 2022 r. opracowano ramy koncepcyjne po uzgodnieniach z ówczesnym Ministrem Rozwoju i Technologii. Ustawa *o zasadach realizacji programów wsparcia* nie określała szczegółowo katalogu przedsiębiorców uprawnionych do korzystania z programów rządów.

(akta kontroli str. 201-396)

W Ministerstwie przy projektowaniu programu rządowego współpracowały DIP (odpowiadał za opracowanie zasad i treści programu, analizy, procedowanie formalne), Departament Prawny (odpowiadał za opracowanie treści programu pod kątem formalno-prawnym, opiniowanie projektu uchwały wraz z programem) oraz Departament Budżetu i Finansów (opiniował projekt uchwały wraz z projektem programu rządowego). Podmiotami zewnętrznymi, które brały udział w projektowaniu programu były: UOKiK, NFOŚiGW, Zespół do spraw przemysłowo-energetycznych, Agencja Rozwoju Przemysłu SA, MKiŚ, URE, MF oraz przedstawiciele branżowi m.in. FOEEiG, Pracodawcy RP, Konfederacja Lewiatan, HIP-H, Izba Energetyki Przemysłowej i Odbiorców Energii oraz Polska Izba Przemysłu Chemicznego.

(akta kontroli str. 201-396)

W dniu 16 sierpnia 2022 r. odbyło się spotkanie pomiędzy przedstawicielami MF, MKiŚ, URE i MRiT poświęcone omówieniu koncepcji uruchomienia wsparcia dla przedsiębiorców na podstawie *Tymczasowych kryzysowych ram z marca 2022 r.* Główną barierą ograniczającą intensywność przyznawanej pomocy była złożona sytuacja budżetowa w 2023 r. oraz brak możliwości ponoszenia dodatkowych wydatków w budżecie państwa na 2022 r. Pomoc miała być udzielona z FRPKE, na którego koncie w sierpniu 2022 r. było 3,41 mld zł, a na koniec 2022 r. szacowano stan środków na około 5,41 mld zł. Przedstawiciel MF poinformował o możliwości udzielenia pożyczki w 2023 r. z FRPKE, która miałaby być spłacona w okresie pięciu, sześciu lat. Na spotkaniu ustalono, że w związku z ograniczeniami finansowymi konieczne jest przeprowadzenie analizy sytuacji przedsiębiorstw oraz weryfikacja czy zaproponowane programy pomocowe (ewentualnie który z nich), powinny być uruchomione jeszcze w 2022 r. Uznano, iż należy poddać analizie czeski i niemiecki program pomocowy pod kątem wprowadzenia obowiązku przeznaczenia części przekazanych środków na działania związane z poprawą efektywności energetycznej i rozważenie wprowadzenia tożsamyh rozwiązań do polskiego programu. Postanowiono o przeprowadzeniu analizy mechanizmu wdrażania i wypłaty środków spośród rozwiązań takich jak: wypłata dotacji bezpośrednich przez Polski Fundusz Rozwoju SA, możliwość włączenia w proces spółek obrotu energią i Zarządcy Rozliczeń SA.

Pod koniec sierpnia 2022 r. w Ministerstwie ustalono, że będą brane pod uwagę przedsiębiorstwa energochłonne w wersji węższej, czyli prowadzące działalność według kodów PKD wskazanych w *Tymczasowych kryzysowych ramach z marca 2022 r.* (sektory i podsektory szczególnie narażone na skutki kryzysu).

(akta kontroli str. 201-396)

Pierwszy projekt *Programu rządowego za 2022 r.* powstał w dniu 16 września 2022 r. W dniu 10 listopada 2022 r. odbyło się spotkanie Zespołu do spraw przemysłowo-energetycznych, na którym zaprezentowano przygotowane założenia *Programu rządowego za 2022 r.* na podstawie zmienionych przez KE *Tymczasowych kryzysowych ram*. Ustalono, że projekt programu zostanie przesłany do izb branżowych, które również będą brały udział w bieżących roboczych konsultacjach nad jego treścią. Postanowiono, że równolegle z pracami nad *Programem rządowym za 2022 r.* prowadzone będą negocjacje z Komisją Europejską w sprawie notyfikacji programu. W dniu 14 listopada 2022 r. izby branżowe otrzymały projekt programu. Przedstawiciele branżowi wnieśli uwagi służące doprecyzowaniu szeregu zapisów, w szczególności odnośnie EBITDA⁹⁷ oraz przyjmowanych do obliczeń cen energii i gazu ziemnego. Przedstawiciele przedsiębiorców wnioskowali również o objęcie pomocą dodatkowych branż takich jak poligraficzna, telekomunikacyjna, pralnicza czy funeralna.

(akta kontroli str. 201-396)

W dniu 16 listopada 2022 r. NFOŚiGW ponownie wniósł uwagi do *Programu rządowego za 2022 r.*, które zostały poddane pod dyskusję i analizę MRiT. NFOŚiGW zwrócił m.in. uwagę na zbyt długi termin naboru wniosków, w sytuacji planowanego wypłacenia pomocy do końca 2022 r. Zgodnie z projektem programu okres naboru wniosków miał trwać 21 dni od dnia ogłoszenia naboru przez NFOŚiGW. Zdaniem NFOŚiGW termin ten należałoby skrócić maksymalnie w przypadku zaliczki wypłacanej do końca 2022 r. z uwagi na konieczność wykonania takich czynności jak: *ogłoszenie, nabór wniosków, ocena, lista przedsięwzięć i jej aprobata, ewentualna korekta dofinansowania z uwagi na limity/budżet, umowa, wypłata*.

W kontroli jednostkowej (w NFOŚiGW), na podstawie zeznań Dyrektora Departamentu Ciepłownictwa⁹⁸ stwierdzono m.in., iż uwagi i spostrzeżenia NFOŚiGW dotyczyły także: rozbieżności w zakresie kumulacji pomocy publicznej pomiędzy zapisami *Tymczasowych kryzysowych ram z listopada 2022 r.* a treścią projektu *Programu rządowego za 2022 r.*, zapisu w projekcie programu obowiązku zgłoszenia przez przedsiębiorców do CEIDG/KRS kodów głównej lub pozostałej działalności, uwzględnienia przy rozliczaniu pomocy beneficjentów opinii biegłego rewidenta. Pierwotnie Ministerstwo zakładało bazowanie na oświadczeniach przedsiębiorców w zakresie wielkości przedsiębiorstwa, deklarowanych kosztów w poszczególnych klasach działalności gospodarczej określonych kodami PKD, kondycji finansowej, pomocy publicznej i innych istotnych warunków programów. System weryfikacji spełniania przez beneficjentów warunków udzielenia wsparcia zgodnie z programem rządowym uproszczono i oparto o oświadczenia beneficjenta składane pod rygorem odpowiedzialności karnej.

W dniu 21 listopada 2022 r. opracowano kolejny projekt *Programu rządowego za 2022 r.*, który powstał w wyniku uwag zgłoszonych przez NFOŚiGW, a następnie omówionych na roboczo pomiędzy przedstawicielami MRiT i Funduszu. W dniach 21- 25 listopada 2022 r. projekt programu został udostępniony do prekonsultacji na stronie MRiT⁹⁹.

(akta kontroli str. 201-396)

Wcześniej, w dniu 17 listopada 2022 r. MRiT przesłało do UOKiK formularze prenotyfikacji programu rządowego dla przedsiębiorców z prośbą o ich przekazanie

⁹⁷ EBITDA (z ang. *earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*) – zysk operacyjny przedsiębiorstwa przed potrąceniem odsetek od zaciągniętych zobowiązań oprocentowanych (kredytów, obligacji), podatków, amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych (ang. *amortization*) oraz amortyzacji rzeczowych aktywów trwałych (z ang. *depreciation*).

⁹⁸ Protokół przesłuchania świadka z dnia 9 grudnia 2024 r., znak: KGP.410.4.3.2024.AS/RI.

⁹⁹ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/zaczynamy-prekonsultacje-rzadowego-programu-dla-firm-energochlonnych-na-2022-r>

do KE. Zostały one zarejestrowane w dniu 18 listopada 2022 r. w systemie SANI2¹⁰⁰. Zgodnie z *Kodeksem najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa*¹⁰¹ procedura prenotyfikacyjna służy lepszemu przygotowaniu dokumentów notyfikacyjnych przez państwo członkowskie i nie powinna trwać dłużej niż sześć miesięcy.

W odpowiedzi na przekazane formularze prenotyfikacyjne, w dniu 25 listopada 2022 r. KE skierowała do strony polskiej 12 pytań dotyczących przede wszystkim aspektów wpływających na konkurencyjność podmiotów na rynku europejskim po udzieleniu pomocy. Pytania dotyczyły m.in. potwierdzenia: że pomoc udzielona przedsiębiorcom nie przekroczy pułapów określonych w *Tymczasowych kryzysowych ramach z listopada 2022 r.*, sposobu obliczania kosztów energii i gazu ziemnego; zakresu dokumentacji potwierdzającej poniesione koszty za gaz i energię elektryczną; sposobu postępowania w przypadku gdy suma wynikająca z wniosków złożonych przez przedsiębiorców przekroczy pulę środków zarezerwowanych w budżecie; przyczyny powoływania się na wskaźnik EBITDA za II półrocze 2022 r.

Po ponagleniu przez KE, strona polska udzieliła odpowiedzi w dniu 7 grudnia 2022 r.

W dniu 9 grudnia 2022 r. KE przesłała projekt części opisowej decyzji KE w celu wyjaśnienia dalszych nieścisłości w zapisach proponowanego dokumentu. W odpowiedzi, UOKiK przesłał w dniu 12 grudnia 2022 r. do KE draft części opisowej decyzji z naniesionymi przez MRiT zmianami w projekcie dokumentu¹⁰². Zmiany dotyczyły także wzoru i opisu w module 33 projektu decyzji na obliczanie kosztów kwalifikowanych.

Zmieniono opis i wzór w brzmieniu:

Koszty kwalifikowalne dla każdego miesiąca w okresie kwalifikowalnym oblicza się według wzoru i wzór w formie:

$$(p(t) - p(\text{ref}) * 1,5) * q(t)$$

- t oznacza dany miesiąc lub okres kilku miesięcy między dniem 1 lutego 2022 r. a dniem 31 grudnia 2022 r. („okres kwalifikowalny”);
- ref oznacza okres od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. („okres referencyjny”);
- $p(t)$ oznacza średnią cenę brutto za jednostkę zużytej przez beneficjenta w okresie kwalifikowalnym (w PLN/MWh);
- $p(\text{ref})$ oznacza średnią cenę brutto za jednostkę zużytej przez beneficjenta w okresie odniesienia (w PLN/MWh);
- $q(t)$ oznacza ilość energii elektrycznej nabytej od dostawców zewnętrznych i zużytej przez beneficjenta jako odbiorcę końcowego w kwalifikującym się okresie.

na opis i wzór w brzmieniu:

Koszty kwalifikowalne dla każdego miesiąca we wnioskowanym okresie, składającego się z miesięcy wybranych przez Wnioskodawcę, które nie przekraczają okresu kwalifikowalnego, są obliczane zgodnie ze wzorem:

$$\sum_t [(p_t^{ee} - 1,5 * p_{ref}^{ee}) * q_t^{ee} + (p_t^g - 1,5 * p_{ref}^g) * q_t^g]^8$$

¹⁰⁰ Pod numerem SA.104932.

¹⁰¹ Dz. Urz. UE. C. z 2018 r. Nr 253, str. 14.

¹⁰² W trybie rejestruj zmiany.

W przypisie nr 8 do wzoru zapisano:

- t oznacza dany miesiąc lub okres kilku miesięcy między 1 lutego 2022 r. (najwcześniej) a 31 grudnia 2022 r. (najpóźniej);
- $p(t)$ oznacza średnią cenę brutto za jednostkę zużytą przez beneficjenta w okresie kwalifikowalnym (w PLN/MWh);
- $p(ref)$ oznacza średnią cenę brutto za jednostkę zużytą przez beneficjenta w okresie referencyjnym (w PLN/MWh) (tj. od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.);
- $q(t)$ oznacza ilość energii zakupionej od dostawców zewnętrznych i zużytej przez beneficjenta jako odbiorcę końcowego w okresie kwalifikowalnym (w PLN/MWh). tj. od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.);
- $q(t)$ oznacza ilość energii elektrycznej zakupionej od dostawców zewnętrznych i zużytej przez beneficjenta jako odbiorcę końcowego w okresie kwalifikowalnym.

W dniu 14 grudnia 2022 r. KE wystąpiła do strony polskiej z pytaniem, czy przekazane w ramach procedury prenotyfikacyjnej przez stronę polską dokumenty są aktualne i mogą zostać wykorzystane przy wydaniu decyzji notyfikacyjnej dla *Programu rządowego za 2022 r.* W odpowiedzi strona polska, w korespondencji mailowej do KE nie potwierdziła aktualności dokumentów. Dodała, że nie dokonano w dokumentacji notyfikacyjnej żadnych zmian o charakterze fundamentalnym, a niektóre wprowadzone wyjaśnienia były wynikiem przeprowadzonych krajowych konsultacji publicznych.

W tym samym dniu, tj. 14 grudnia 2022 r., UOKiK wystąpił do MRiT w formie mailowej o złożenie dokumentów notyfikacyjnych w celu wydania ostatecznej decyzji KE dla *Programu rządowego za 2022 r.*

W dniu 16 grudnia 2022 r. MRiT przekazało do KE dokumenty notyfikacyjne, za pośrednictwem UOKiK. Dokumentacja, w tym również projekt *Programu rządowego za 2022 r.*, zostały zarejestrowane w systemie SANI2 w dniu 16 grudnia 2022 r.¹⁰³ MRiT, w załączniku nr 2 do wniosku notyfikacyjnego z dnia 16 grudnia 2022 r. umieścił zmodyfikowany wzór na obliczanie kosztów kwalifikowanych w poniższym kształcie:

$$\sum_t [\max\{0; (p_t^{ee} - 1,5 * p_{ref}^{ee}) * q_t^{ee}\} + \max\{0; (p_t^g - 1,5 * p_{ref}^g) * q_t^g\}] \P$$

gdzie:

- t oznacza dany miesiąc w okresie objętym wnioskiem;
- p_t^{ee} i p_t^g oznaczają średnią cenę netto za jednostkę, odpowiednio, energii elektrycznej i gazu ziemnego zakupionych od dostawcy zewnętrznego i zużytych przez Beneficjenta w okresie t (w PLN/MWh);
- p_{ref}^{ee} i p_{ref}^g oznaczają średnią cenę netto za jednostkę, odpowiednio, energii elektrycznej i gazu ziemnego zakupionych od zewnętrznego dostawcy i zużytych przez Beneficjenta w okresie referencyjnym (w PLN/MWh);
- q_t^{ee} i q_t^g oznaczają ilość, odpowiednio, energii elektrycznej i gazu ziemnego zakupionych od dostawcy zewnętrznego i zużytych przez Wnioskodawcę w okresie t (w MWh).

¹⁰³ Pod numerem SA.104932.

W dniu 20 grudnia 2022 r. KE wydała decyzję w sprawie SA.104932 (2022/N)¹⁰⁴. W decyzji KE, w module 33, zamieściła wzór na obliczenie kosztów kwalifikowanych w kształcie zaproponowanym przez stronę polską w procesie prenotyfikacyjnym, przesłany w korespondencji z dnia 12 grudnia 2022 r., tj.:

$$\sum_t [(p_t^{ee} - 1,5 * p_{ref}^{ee}) * q_t^{ee} + (p_t^g - 1,5 * p_{ref}^g) * q_t^g]^{(10)} \P$$

W przypisie nr 10 do wzoru zapisano:

- t oznacza dany miesiąc lub okres kilku miesięcy między 1 lutego 2022 r. (najwcześniej) a 31 grudnia 2022 r. (najpóźniej);
- p_t^{ee} i p_t^g jest średnią ceną netto za jednostkę odpowiednio energii elektrycznej lub gazu ziemnego, zużytych przez beneficjenta w okresie kwalifikowalnym (w PLN/MWh);
- p_{ref}^{ee} i p_{ref}^g jest średnią ceną netto za jednostkę, odpowiednio, energii elektrycznej lub gazu ziemnego, zużywaną przez beneficjenta w okresie odniesienia (w PLN/MWh) (tj. od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.);
- q_t^{ee} i q_t^g to ilość, odpowiednio, energii elektrycznej lub gazu ziemnego nabytych od zewnętrznych dostawców i od dostawców zewnętrznych i zużytego przez beneficjenta jako konsumenta końcowego w kwalifikującym się okresie.

(akta kontroli str. 499-622)

W dniu 16 grudnia 2022 r. Minister Rozwoju i Technologii zwrócił się do Sekretarza Rady Ministrów o pilne przyjęcie *Programu rządowego za 2022 r.* w trybie odrębnym, z pominięciem następujących etapów rządowego procesu legislacyjnego: uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, rozpatrzenia przez SKRM lub właściwy komitet i potwierdzenia przez SKRM. Pilność prac legislacyjnych Minister motywował celem programu, którym było objęcie doraźnym wsparciem firm z sektorów najbardziej dotkniętych kryzysem na rynku energetycznym, którym groziło wstrzymanie produkcji lub całkowite zamknięcie zakładów, jak i mających największy wpływ na pozostałe sektory gospodarki, jako ich dostawcy i kooperanci. Zdaniem Ministra przerwa w działalności tych sektorów mogłaby powodować dalszą falę zatrzymań produkcji i niedoborów produktów, których uniknięcie było nadrzędnym celem *Programu rządowego za 2022 r.* Wskazał, że koncepcja programu została poddana prekonsultacjom w dniach 21-25 listopada 2022 r., w których udział wzięło ponad sto podmiotów. Wśród nich znaleźli się przedsiębiorcy, zrzeszenia przedsiębiorców, związki zawodowe oraz osoby fizyczne.

W dniu 20 grudnia 2022 r. ówczesny Minister Rozwoju i Technologii wniósł zaktualizowany wniosek o rozpatrzenie przez Radę Ministrów *Programu rządowego za 2022 r.*, stanowiącego załącznik do projektu uchwały Rady Ministrów. W piśmie przewodnim wskazał, że naniesione zmiany miały charakter formalny i nie wpłynęły na merytoryczną treść projektu. Po wniesieniu uwag w trybie obiegowym przez Ministra Finansów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁰⁵ oraz Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, MRiT rozpatrzyło zasadność uwzględnienia uwag w projekcie *Programu rządowego za 2022 r.* Uwzględniono uwagi wniesione przez MF i MRiPS. Nie uwzględniono uwag skierowanych przez MRiRW, które dotyczyły włączenia

¹⁰⁴ C(2022) 9945 final, State Aid Sa.104932 (2022/N) – Poland. TCF: Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices incurred in 2022.

¹⁰⁵ Dalej: MRiRW.

do programu rządowego działań z obszaru produkcji żywności. Zmiana ta wymagałaby ponownej notyfikacji programu w KE.

W projekcie *Programu rządowego za 2022 r.* wzór na obliczanie kosztów kwalifikowanych nie był tożsamy z wzorem zawartym w module 33 decyzji wydanej przez KE w dniu z dnia 20 grudnia 2022 r., SA. 104932 (2022/N). Wzór zapisany w projekcie programu był wzorem przekazanym KE we wniosku notyfikacyjnym z dnia 16 grudnia 2022 r.

W OSR z dnia 19 grudnia 2022 r. do projektu *Programu rządowego za 2022 r.* liczbę podmiotów uprawnionych do skorzystania z pomocy oszacowano na 1 tys. podmiotów.

W dniu 3 stycznia 2023 r. projekt uchwały Rady Ministrów zawierający w załączeniu projekt *Programu rządowego za 2022 r.* ponownie skierowano do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Został on przyjęty tego samego dnia. Prezes Rady Ministrów podpisał uchwałę w dniu 12 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 101-133, 179-396, 201-396, 826-846, 1346-1348)

MRiT nie podejmowało działań w celu ujednolicenia wzoru na obliczenie kosztów kwalifikowanych pomiędzy wzorem zawartym w decyzji KE z dnia 20 grudnia 2022 r. SA.104932 (2022/N), a *Programem rządowym za 2022 r.* Były pracownik DIP, współpracujący z KE przy procedurze pre- i notyfikacji programu rządowego wyjaśnił¹⁰⁶, że nie przypomina sobie dlaczego nie dążono do ujednolicenia tych wzorów, nie otrzymał żadnego polecenia uspoźnienia dokumentów. Nie chcieliśmy zmieniać uchwały Rady Ministrów, ponieważ ten wzór w decyzji notyfikacyjnej wraz z przypisami oznaczał *de facto* to samo. Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu MRiT¹⁰⁷, przyczyną braku ujednolicenia zapisów jest odmienna definicja zmiennej „t” [czas] w programie i w decyzji KE. W *Programie rządowym za 2022 r.* zdefiniowano tą zmienną jako dany miesiąc okresu wnioskowanego, natomiast w decyzji KE „t” oznacza miesiąc lub okres kilku miesięcy. Jak wskazano w przypisie 10 do decyzji KE zmienna „t” - *is a given month, or a period of several months, between 1 February 2022 (at the earliest) and 31 December 2022 (at the latest)*. Tym samym pomimo różnicy we wzorach, metodyka udzielenia pomocy jest tożsama, a zapisy programu są zgodne co do zasady udzielenia pomocy publicznej z *Tymczasowymi kryzysowymi ramami*, jak i z decyzją KE. Decyzja KE pozwala wybrać przedsiębiorcy dane z poszczególnych wybranych miesięcy roku 2022, które zwiększą wartość pomocy publicznej, a więc te dane, których wartość jest dodatnia. Zgodnie ze wzorem w *Programie rządowym za 2022 r.* przedsiębiorca składa dane za cały okres wnioskowany i w przypadku gdy różnice ($p_t - 1,5 * p_{ref}$) - opisane we wzorze – dla poszczególnych miesięcy, mają wartość ujemną to przyjmują one wartość równą zero. Finalnie efekt obu rozwiązań jest tożsamy. Jednocześnie Podsekretarz Stanu MRiT dodał, że Ministerstwo jest w trakcie notyfikacji trzeciego programu rządowego zgodnego z *Tymczasowymi kryzysowymi ramami* i dotychczas nie otrzymało jakiegokolwiek sygnału ze strony KE, czy też UOKiK świadczącego, że dotychczasowa pomoc publiczna została udzielona w sposób nieprawidłowy. W prowadzonym procesie notyfikacji KE posiadała wiedzę o aktualnej treści programu i nigdy jej nie zakwestionowała.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIP¹⁰⁸ (który na etapie opracowywania *ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia i Programu rządowego za 2022 r.* pełnił obowiązki Naczelnika Wydziału Polityki Przemysłowej odpowiedzialnego w DIP za realizację ustawy i programu rządowego): „[...] KE wydała decyzję notyfikacyjną

¹⁰⁶ Protokół przesłuchania świadka z dnia 11 września 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.EK.

¹⁰⁷ Pismo z dnia 4 października 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024 podpisane przez Podsekretarza Stanu.

¹⁰⁸ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

zanim otrzymała oficjalny wniosek o jej wydanie. KE wydała notyfikację na podstawie dokumentów prenotyfikacyjnych [...]”. Zastępca Dyrektora potwierdził, iż „[...] Faktem jest że KE wydała decyzję notyfikacyjną w oparciu o pierwszy proponowany przez Ministerstwo wzór, który nie jest tożsamy ze wzorem wskazanym w pkt 10 Programu rządowego za 2022 r. [...], „Zmiana wzoru jest związana z wysokością udzielonego wsparcia (jego zwiększenie)”.

Były pracownik DIP, współpracujący w 2022 r. z KE przy pre- i notyfikacji Programu rządowego za 2022 r., zeznając ponownie¹⁰⁹ w NIK wskazał: „W mojej ocenie różnica wzoru zawartego w programie za 2022 r. w stosunku do decyzji notyfikacyjnej z grudnia 2022 r. wynika z faktu, że KE nie uwzględniła ostatniej wersji programu przesłanej do KE przez DIP za pośrednictwem UOKiK w procedurze prenotyfikacyjnej. Z przedłożonych mi dokumentów wynika, że w dniu 16 grudnia 2022 r. UOKiK złożył dokumenty prenotyfikacyjne z „max-ami” do KE, co potwierdza automatyczna odpowiedź z systemu SANI2. Oznacza to, że KE w decyzji z 20 grudnia 2022 r. ujęła wzór z poprzedniej wersji programu za 2022 r. (bez „max-ów”). [...] W naszej ocenie zmiana wzoru nie wpływała na wysokość pomocy więc uważaliśmy że działamy zgodnie z decyzją. W pierwszym wzorze „bez maxów” (wzór decyzji KE) beneficjent podawałby dane za wybrane przez siebie miesiące. Zakładając profesjonalizm beneficjentów byłyby to miesiące, w których koszty kwalifikowane byłyby wyższe niż zero. W drugim wzorze (z uchwały RM) beneficjent podawałby dane za wszystkie miesiące okresu wnioskowanego, w tym także te, w których koszty kwalifikowane byłyby niższe od zera, a które dzięki zastosowaniu wzoru z „maxami” przyjmują wartość zero, czyli nie pomniejszają wysokości kosztów kwalifikowanych. Naszą intencją było, by każdemu przedsiębiorcy naliczyły się maksymalne koszty kwalifikowane wynikające z poniesionych kosztów zgodnie z Komunikatem KE z listopada 2022 r. i aby przy zastosowaniu wzoru dokonano za przedsiębiorców optymalnego dla nich wyboru”.

(akta kontroli str. 493-622, 1342-1345, 1371-1373, 1982-1990)

Nowelizacja Programu rządowego za 2022 r. była przeprowadzona w dniu 8 lutego 2023 r. Rada Ministrów wydała uchwałę nr 17/2023. Zmiany dokonano po ponownej analizie DIP przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 3 stycznia 2023 r. programu. Stwierdzono, że niezbędne jest uwzględnienie definicji grupy kapitałowej. Brak tego zapisu spowodowałby, że każdy z podmiotów będących w grupie kapitałowej mógłby uzyskać wsparcie w wysokości określonych limitów, co byłoby niezgodne z regułami udzielania pomocy publicznej. Pozostałe zmiany związane były z koniecznością doprecyzowania zapisów¹¹⁰.

Konieczność wprowadzenia zmian do Programu rządowego za 2022 r., stanowiącego załącznik do uchwały Rady Ministrów, miała wpływ na późniejszy termin ogłoszenia naboru wniosków i podpisania umowy o współpracy pomiędzy MRiT a NFOŚiGW.

(akta kontroli, str. 104-117, 1350-1363)

Kryteria otrzymania pomocy przez przedsiębiorców w projekcie Programu rządowego za 2022 r. były wypracowywane we współpracy z NFOŚiGW. Zgodnie z sugestią NFOŚiGW przyjęto, że o pomoc w opracowywanym programie będzie mógł ubiegać się przedsiębiorca, którego co najmniej 50% jego przychodu lub wartości jego produkcji w okresie referencyjnym i w okresie kwalifikowanym pochodziło z działalności w jednej lub wielu podklasach PKD (zgłoszonych w CEIDG albo KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności) lub produkcji produktów o kodach PRODCOM wymienionych w części 17 Programu.

¹⁰⁹ Protokół przesłuchania świadka z dnia 14 listopada 2024 r., znak: KGP.410.4.1.KGP.

¹¹⁰ Na podstawie protokołu przyjęcia ustnych wyjaśnień od Zastępcy Dyrektora Departamentu DIP w MRiT z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

W kontroli jednostkowej (NFOŚiGW) stwierdzono m.in.¹¹¹, że propozycja wpisania wymogu zgłoszenia do CEIDG lub KRS została zgłoszona przez NFOŚiGW w celu ułatwienia weryfikacji i oparcia jej o faktyczne dokumenty, a nie tylko oświadczenia wnioskodawców. Na tym etapie prac nad *Programem rządowym za 2022 r.* nie zakładano, że może to zawęzić potencjalnym przedsiębiorcom dostęp do udziału w programie. Według informacji NFOŚiGW kwestia ta nie była zgłaszana na żadnym etapie przez przedsiębiorców.

Dodatkowo kryteria uległy zmianie w związku z nowelizacją programu rządowego uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2023 r., w której uściślono definicję grupy kapitałowej, zmieniono zapisy dotyczące wykluczenia przedsiębiorcy na którego nałożono sankcje w związku z agresją Rosji na Ukrainę, jak również uściślono zapis dotyczący udzielania pomocy rozpatrując sytuację przedsiębiorcy poprzez analizę wskaźnika EBITDA.

(akta kontroli str. 201-396, 1968-1981)

W dniu 11 maja 2023 r. MRiT zwróciło się w procesie prekonsultacji do członków Rady Ministrów i m.in. do NFOŚiGW o zgłaszanie do dnia 22 maja 2023 r. propozycji zmian w zapisach *Programu rządowego za 2023 r.*

W dniu 3 lipca 2023 r. Ministerstwo skierowało na SKRM projekt *Programu rządowego za 2023 r.*, który stanowił załącznik do uchwały Rady Ministrów, wraz z wnioskiem o zastosowanie trybu odrębnego. Uwagi do projektu *Programu rządowego za 2023 r.* wnieśli MRiRW oraz Minister Aktywów Państwowych. Nieuwzględnione uwagi zostały uzasadnione przez MRiT.

W dniu 8 sierpnia 2023 r. Rada Ministrów uchwałą nr 141/2023 przyjęła program rządowy pod nazwą *Pomoc dla przemysłu energochłonnego związana z cenami gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2023 r.* Dokument zostały podpisany przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 14 sierpnia 2023 r.

W OSR z dnia 17 kwietnia 2023 r. do projektu *Programu rządowego za 2023 r.* liczbę podmiotów uprawnionych do skorzystania z pomocy oszacowano na około 3000 podmiotów.

(akta kontroli str. 101-133, 179-396, 826-846, 1374-1449)

Jednocześnie toczył się proces notyfikacyjny *Programu rządowego z 2023 r.* W dniu 20 kwietnia 2023 r. MRiT przesłał do UOKiK wniosek prenotyfikacyjny. Po uzupełnieniu i poprawieniu zapisów w formularzu wniosku, w dniu 26 kwietnia 2023 r. wniosek został zarejestrowany w systemie SANI2 pod nazwą SA.107269 - TCF: *Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices in Poland incurred in 2023*, ze wzorem na obliczanie kosztów kwalifikowanych zawartym w załączniku nr 2 do wniosku prenotyfikacyjnego w poniższej formie:

$$\sum_t [\max\{0; (p_t^{ee} - 1,5 * p_{ref}^{ee}) * q_t^{ee}\} + \max\{0; (p_t^g - 1,5 * p_{ref}^g) * q_t^g\}]$$

gdzie:

- t oznacza dany miesiąc w okresie wnioskowanym;
- p_t^{ee} i p_t^g oznaczają średnią cenę netto za jednostkę, odpowiednio, energii elektrycznej i gazu ziemnego zakupionych od dostawcy zewnętrznego i zużytych przez beneficjenta w okresie t (w PLN/MWh);

¹¹¹ Protokół przesłuchania świadka z dnia 9 grudnia 2024 r., znak: KGP. 410.4.3.2024.AS/RI.

- p_{ref}^{ee} i p_{ref}^g oznaczają średnią cenę netto za jednostkę, odpowiednio, energii elektrycznej i gazu ziemnego zakupionych od zewnętrznego dostawcy i zużytych przez beneficjenta w okresie referencyjnym (w PLN/MWh);
- q_t^{ee} i q_t^g oznaczają ilość, odpowiednio, energii elektrycznej i gazu ziemnego zakupionych od dostawców zewnętrznych i zużytych przez wnioskodawcę w okresie t (w MWh).

W dniu 12 maja 2023 r. KE zwróciła się do strony polskiej w związku z planowaną pomocą dla przedsiębiorców o udzielenie odpowiedzi na dziewięć pytań, które dotyczyły: kryteriów uczestnictwa w programie, budżetu, potwierdzenia zasadniczej niezmienności wzoru obliczania pomocy oraz kumulacji pomocy z różnych programów pomocowych. W dniu 18 maja 2023 r. strona polska udzieliła odpowiedzi na pytania KE m.in. w sprawie wzoru obliczania kosztów kwalifikowanych. KE wystąpiła o potwierdzenie czy wzór przedstawiony w procesie prowadzonej prenotyfikacji programu określający wysokość kosztów kwalifikowanych jest tożsamy ze wzorem z decyzji notyfikacyjnej KE wydanej w dniu 20 grudnia 2022 r. dla *Programu rządowego za 2022 r.*

W okresie od 26 maja 2023 r. do połowy lipca 2023 r. trwały uzgodnienia zapisów decyzji notyfikacyjnej.

Równolegle MRiT prowadziło pracę nad projektem *Programu rządowego za 2023 r.*, stanowiącego załącznik do projektu uchwały Rady Ministrów. W dniu 8 sierpnia 2023 r. Rada Ministrów uchwałą nr 141/2023 przyjęła program rządowy, w którym ujęto następujący wzór:

$$\sum_t [\max\{0; (p_t^{ee} - 1,5 * p_{ref}^{ee}) * q_t^{ee}\} + \max\{0; (p_t^g - 1,5 * p_{ref}^g) * q_t^g\}]$$

gdzie:

- t oznacza dany miesiąc okresu wnioskowanego (w przypadku pomocy podstawowej) albo kwalifikowanego (w przypadku pomocy zwiększonej);
- p_t^{ee} i p_t^g oznaczają średnią cenę netto¹¹² za jednostkę odpowiednio energii elektrycznej i gazu ziemnego, nabytą od dostawcy zewnętrznego i zużytą przez beneficjenta w okresie t (w PLN/MWh);
- p_{ref}^{ee} i p_{ref}^g oznaczają średnią cenę netto za jednostkę, odpowiednio energii elektrycznej i gazu ziemnego, nabytą od dostawcy zewnętrznego i zużytą przez beneficjenta w okresie referencyjnym (w PLN/MWh);
- q_t^{ee} i q_t^g oznaczają ilość odpowiednio energii elektrycznej i gazu ziemnego nabytą od dostawców zewnętrznych i zużytą przez wnioskodawcę w okresie t (w MWh).

W dniu 19 lipca 2023 r. KE przesłała do konsultacji draft części opisowej decyzji notyfikacyjnej, która została odesłana do KE z naniesionymi poprawkami w dniu 20 lipca 2023 r.

Na wniosek KE, strona polska przesłała wniosek notyfikacyjny, który został zarejestrowany w dniu 3 sierpnia 2023 r. w systemie SANI2.

¹¹² Do obliczania kosztów kwalifikowanych przyjmuje się ceny energii elektrycznej lub gazu ziemnego bez uwzględniania innych opłat oraz podatków (w tym podatku akcyzowego).

Po otrzymaniu dokumentów notyfikacyjnych, KE w dniu 25 sierpnia 2023 r. poprosiła stronę polską o dodatkowe wyjaśnienia. Zwróciła uwagę, że metoda przewidziana przez stronę polską w projekcie *Programu rządowego za 2023 r.* uznaje, że koszty kwalifikowane dla danego miesiąca 2023 r. są równe zero w przypadku, gdy różnica cen dla tego miesiąca (tj. różnica między średnią ceną jednostkową energii elektrycznej/gazu zapłaconą za ten miesiąc a 150% średniej ceny jednostkowej w 2021 r.) jest niższa od zera. Wskazała, że metoda przewidziana w motywie 72(e) *Tymczasowych kryzysowych ram z listopada 2022 r.* nie wykorzystuje tego „zerowania” miesięcy, w których różnica cen jest ujemna. W rezultacie wzór określony w *Tymczasowych kryzysowych ramach z listopada 2022 r.* może w niektórych przypadkach skutkować zmniejszoną kwotą kosztów kwalifikowalnych w całym okresie kwalifikowalnym w porównaniu ze wzorem stosowanym w proponowanym polskim systemie. Wobec powyższego, MRiT został poproszony o uzasadnienie zastosowania takiej formuły i wyjaśnienie w jaki sposób jest ona zgodna z formułą przewidzianą w sekcji 2.4 *Tymczasowym kryzysowych ram z listopada 2022 r.* Jednocześnie KE zwróciła stronie polskiej uwagę, że przyznawanie pomocy sektorom górnictwa i kopalnictwa bez dodatkowego uzasadnienia może być niezgodne z ideą Zielonego Ładu. Wszystkich odpowiedzi MRiT udzielił w dniu 6 września 2023 r. W kwestii wzoru MRiT wyjaśnił, że wzór wyrażony w motywie 72(e) *Tymczasowych kryzysowych ram z listopada 2022 r.* jest bardzo uproszczony i wymagał dostosowania do konkretnych, udokumentowanych wartości, które beneficjenci mogą przedstawić we wniosku. Mechanizm ten wynika z samego celu programu, którym jest utrzymanie produkcji przemysłowej poprzez obniżenie efektywnych cen gazu/energii. W przypadku braku tego mechanizmu, zdaniem strony polskiej, program powodowałby wzrost efektywnych cen energii w miesiącach, w których ceny nie przekraczałyby 150% ceny referencyjnej. Beneficjent ponosiłby, w takiej sytuacji, dodatkowe koszty (w postaci zmniejszonej pomocy) za każdą wykorzystaną MWh, jeśli ceny byłyby niższe niż 150% cen referencyjnych w miesiącach po przyjęciu programu. Na przykład beneficjent, którego obecna cena gazu/energii w grudniu 2023 r. będzie równa cenie referencyjnej, straciłby dodatkowe 50% tej ceny w wyniku zmniejszenia pomocy za każdą zużytą MWh gazu/energii. Stanowiłoby to czynnik zniechęcający do utrzymywania produkcji, co zdaniem MRiT było wprost sprzeczne z celem programu. Aby zapobiec takim niepożądanym skutkom, wprowadzono mechanizm „zerowania”, dzięki któremu w miesiącach, w których ceny są niższe niż 150% ceny referencyjnej, program był neutralny dla produkcji beneficjenta.

Po udzielonych wyjaśnieniach oraz po dalszych konsultacjach z KE, w dniu 20 września 2023 r. KE w e-mailu wskazała, że wzór stosowany do obliczania kosztów kwalifikowalnych w zgłoszonym systemie nie jest całkowicie zgodny ze wzorem określonym w sekcji 2.4 *Tymczasowych kryzysowych ram z listopada 2022 r.* Formuła zgłoszonego systemu przyjmuje podejście polegające na porównywaniu cen z miesiąca na miesiąc w 2023 r. i 2021 r. i uznaje, że różnica jest równa zero w przypadku, gdy średnia cena gazu/energii elektrycznej w danym miesiącu w 2023 r. jest niższa niż 150% ceny w tym samym miesiącu w 2021 r. Z drugiej strony, wzór określony w *Tymczasowych kryzysowych ramach z listopada 2022 r.* wymaga porównania średniej ceny w kwalifikującym się okresie do 150% średniej ceny w okresie referencyjnym. W rezultacie formuła zawarta w *Tymczasowych kryzysowych ramach z listopada 2022 r.* nie pozwala na uznanie różnicy za zero w miesiącach, w których różnica jest ujemna. Biorąc pod uwagę, że stosowanie formuły zgłoszonego programu może zniekształcić kwotę pomocy przyznanej beneficjentom, KE zwróciła się o zastąpienie tego wzoru formułą określoną w *Tymczasowych kryzysowych ramach z listopada 2022 r.*

Były pracownik DIP uczestniczący w procedurze pre- i notyfikacji *Programu rządowego z 2023 r.* wskazał¹¹³, podczas rozmowy [telekonferencji], która odbyła się w dniu 21 września 2023 r. z przedstawicielami KE dotyczącej m.in. wzoru obliczania kosztów kwalifikowanych, przedstawiciele MRiT starali się utrzymać wzór z „maxami”. KE podtrzymała swoje stanowisko, że wzór w zaproponowanej przez stronę polską wersji, stwarza możliwość wnioskowania przez wnioskodawcę o wyższą pomoc niż pozwala na to sekcja 2.4 *Tymczasowym kryzysowych ram z listopada 2022 r.* Jednocześnie wskazał, że przedstawiciele KE od dokonania tej zmiany uzależniali wydanie decyzji notyfikacyjnej dla *Programu rządowego z 2023 r.*

W dniu 22 września 2023 r. strona polska zaproponowała zmianę formuły obliczania pomocy, tak aby nie zawierała mechanizmu „zerowania”. W rezultacie w zmienionej wersji *Programu rządowego za 2023 r.* przedsiębiorca będzie mógł wybrać tylko jeden miesiąc lub okres kilku kolejnych miesięcy do obliczenia pomocy. Przyjęto wzór:

$$(p_t^{ee} - 1,5 * p_{ref}^{ee}) * q_t^{ee} + (p_t^g - 1,5 * p_{ref}^g) * q_t^g$$

gdzie:

- t oznacza dany okres wnioskowany (w przypadku pomocy podstawowej) albo okres kwalifikowany (w przypadku pomocy zwiększonej);
- p_t^{ee} i p_t^g oznaczają średnią cenę netto¹¹⁴ za jednostkę odpowiednio energii elektrycznej i gazu ziemnego, nabytą od dostawcy zewnętrznego i zużytą przez beneficjenta w okresie t (w PLN/MWh);
- p_{ref}^{ee} i p_{ref}^g oznaczają średnią cenę netto za jednostkę, odpowiednio energii elektrycznej i gazu ziemnego, nabytą od dostawcy zewnętrznego i zużytą przez beneficjenta w okresie referencyjnym (w PLN/MWh);
- q_t^{ee} i q_t^g oznaczają ilość odpowiednio energii elektrycznej i gazu ziemnego nabytą od dostawców zewnętrznych i zużytą przez wnioskodawcę w okresie t (w MWh).

W dniu 6 października 2023 r. KE wydała decyzję notyfikacyjną dla *Programu rządowego za 2023 r.*

W konsekwencji zmiany wzoru i mechanizmu obliczania kosztów kwalifikowanych MRiT wystąpiła do Rady Ministrów o dokonanie zmiany w ówczesnej uchwale Rady Ministrów dla *Programu rządowego za 2023 r.* Uchwałą nr 190/2023 Rady Ministrów z dnia 13 października 2023 r. wprowadzono zmiany do *Programu rządowego za 2023 r.*

(akta kontroli str. 623-799)

W *Programie rządowym za 2022 r.* nie wymagano powiązania pomocy ze zwiększeniem energooszczędności przedsiębiorców. Dopiero w *Programie rządowym za 2023 r.*, na wniosek Ministra Rozwoju i Technologii, w części VIII ust. 1 pkt 3 programu zobowiązano przedsiębiorców do opracowania planu zmniejszenia energochłonności przy udzielaniu pomocy zwiększonej. W *Tymczasowych kryzysowych ramach z marca 2022 r.*, na podstawie których początkowo przygotowano *Program rządowy za 2022 r.*, nie znajdował się zapis dotyczący wymogu przeznaczenia części przekazanych środków na działania związane

¹¹³ Protokół przesłuchania świadka z dnia 14 listopada 2024 r., znak: KGP.410.4.1.KGP.

¹¹⁴ Do obliczania kosztów kwalifikowanych przyjmuje się ceny energii elektrycznej lub gazu ziemnego bez uwzględniania innych opłat oraz podatków (w tym podatku akcyzowego).

z poprawą efektywności energetycznej wraz z mechanizmami monitorowania jego efektywności w latach późniejszych. KE w kolejnych *Tymczasowych kryzysowych ramach z listopada 2022 r.*, w module 77 wprowadziła wymóg, zgodnie z którym beneficjent musi przedłożyć organowi przyznającemu pomoc, w terminie jednego roku od daty przyznania pomocy, plan określający, w jaki sposób beneficjent zmniejszy ślad węglowy swojego zużycia energii lub w jaki sposób wdroży którykolwiek z wymogów związanych z ochroną środowiska lub bezpieczeństwem dostaw.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu DIP w MRiT¹¹⁵ w *Programie rządowym za 2022 r.* nie było powiązania kryteriów udzielania przedsiębiorcom pomocy ze zwiększeniem energooszczędności przedsiębiorców. Na polecenie Ministra Waldemara Budy w *Programie rządowym za 2023 r.* (przy udzielaniu pomocy zwiększonej) taki wymóg został wskazany. Zastępca Dyrektora dodał, iż KE w *Tymczasowych kryzysowych ramach* nie wymaga od podmiotów monitorowania efektów otrzymanego wsparcia, dlatego też Ministerstwo nie planuje monitorować planów energochłonności opracowanych przez przedsiębiorców, którzy otrzymali pomoc zwiększoną, gdyż nie taka była koncepcja Ministra. Minister zakładał uświadomienie przedsiębiorców w temacie jak ważna dla funkcjonowania gospodarki jest poprawa efektywności energetycznej przedsiębiorstwa.

W kontroli jednostkowej (w NFOŚiGW) stwierdzono m.in.¹¹⁶, iż NFOŚiGW miał dokonywać oceny planów zmniejszenia energochłonności, ale bez dalszych zobowiązań w zakresie monitorowania i ewaluacji efektów programów. W Funduszu zidentyfikowano przypadki przedsiębiorców, którzy złożyli plany zmniejszenia energochłonności, a z różnych powodów nie są w stanie zrealizować ich w zakładanej perspektywie czasowej. Na przykład, jeden z przedsiębiorców złożył plan zmniejszenia energochłonności wraz z wnioskiem, ale ze względu na odmowę przyłączenia do sieci plan ten nie może zostać zrealizowany. Przepisy nie przewidują zmiany zakresu planu. *Program rządowy za 2023 r.* nie przewiduje żadnych sankcji w przypadku braku realizacji programu. Tego typu sytuacje NFOŚiGW przekazuje do rozstrzygnięcia MRiT.

(akta kontroli str. 12, 1371-1373, 1968-1981)

Zawarcie umowy pomiędzy MRiT a NFOŚiGW w sprawie szczegółowych zasad współpracy na realizację *Programu rządowego za 2022 r.* oraz przyjęcie wzorca umowy stosowanej pomiędzy beneficjentami a NFOŚiGW w tym programie

Prace nad projektem umowy zawartej w dniu 8 lutego 2023 r. pomiędzy MRiT a NFOŚiGW¹¹⁷ rozpoczęły się w październiku 2022 r. W dniu 13 października 2022 r. odbyło się spotkanie w celu szczegółowego omówienia postanowień umowy. W pracach uczestniczył także: DIP, Departament Kontroli i Audytu (DKT), Departament Budżetu i Finansów (DBF), Departament Prawny (DP), Inspektor Danych Osobowych (IOD). NFOŚiGW i DIP wspólnie tworzyły i negocjowały warunki umowy, natomiast DKT, DBF, DP i IOD opiniowały dokumenty w zakresie swoich właściwości. Treść umowy dla *Programu rządowego za 2022 r.* oraz wzorzec umowy zastosowany w ramach *Programu rządowego za 2022 r.* pomiędzy NFOŚiGW a beneficjentem pod nazwą *umowa o udzielenie pomocy publicznej*, opiniowała również Prokuratura Generalna RP¹¹⁸.

(akta kontroli str. 175-178)

¹¹⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

¹¹⁶ Protokół przesłuchania świadka z dnia 9 grudnia 2024 r., znak: KGP.410.4.3.2024.AS/RI.

¹¹⁷ Umowa w sprawie szczegółowych zasad współpracy w zakresie programu „Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z nagłymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2022 r. zawarta w dniu 8 lutego 2023 r. Dalej: *umowa dla Programu rządowego za 2022 r.*

¹¹⁸ Dalej: PG RP.

Ministerstwo pismem z dnia 16 stycznia 2023 r. zwróciło się do PG RP o uwagi do projektu *umowy dla Programu rządowego za 2022 r.* pomiędzy MRiT a NFOŚiGW. W odpowiedzi PG RP pismem z dnia 25 stycznia 2023 r. przekazała uwagi, które w większość zostały uwzględnione w projekcie umowy. Jedną z nich dotyczyła określenia zasad odpowiedzialności NFOŚiGW w zakresie ewentualnych szkód, które Skarb Państwa może ponieść w sytuacji, w której NFOŚiGW będzie nienależycie wykonywał określone w umowie obowiązki. W § 17 ust. 2 ostatecznej treści *umowy dla Programu rządowego za 2022 r.* dookreślono, że za niewykonanie albo nienależyte wykonanie umowy, strony ponoszą odpowiedzialność na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹¹⁹. Według Ministerstwa nie istniała potrzeba zastosowania wobec NFOŚiGW dodatkowych zabezpieczeń, ponieważ na operatora programu wybrano jednostkę nadzorowaną i podległą ministrowi właściwemu do spraw klimatu, a NFOŚiGW posiadał doświadczenie w realizowaniu podobnych programów.

W *umowie dla Programu rządowego za 2022 r.* nie zawarto upoważnienia dla NFOŚiGW do działania w imieniu i na rzecz Ministra Rozwoju i Technologii w sporach przed sądami powszechnymi mogących powstać na tle realizacji *Programu rządowego za 2022 r.* lub wykonywania przez NFOŚiGW umowy z beneficjentem, ponieważ program wypłaty pomocy na rzecz beneficjentów realizowany był na podstawie faktycznie poniesionych przez przedsiębiorców kosztów w 2022 r. W tej sytuacji ryzyko sporów sądowych w ramach odzyskiwania należności było niskie¹²⁰.

W związku z tym, że umowa MRiT z NFOŚiGW odnosiła się szczegółowo do postanowień programu rządowego jak również zawierała określenie m.in. co do sposobu zawierania umów pomiędzy NFOŚiGW a beneficjentami programu, nie było możliwe podpisanie umowy z NFOŚiGW przed ostatecznym zatwierdzeniem przez Radę Ministrów *Programu rządowego za 2022 r.* i rozstrzygnięciem ewentualnych wątpliwości.

PG RP wnioskowała o uszczegółowienie zapisu § 1 ust. 5 projektu umowy dotyczącego okresu, na jaki zawierania była umowa pomiędzy MRiT a NFOŚiGW. PG RP sugerowała, aby w razie wątpliwości posłużyć się sformułowaniem: *umowa obowiązuje do dnia, nie później niż X*. Ostatecznie, Ministerstwo zdecydowało się na pozostawienie nieostrego zapisu odnośnie ukończenia czasu trwania umowy z NFOŚiGW, ponieważ trudno było określić w umowie datę ostatecznego rozliczenia udzielonej pomocy beneficjentowi, a tym samym rozliczenia z NFOŚiGW całości *Programu rządowego za 2022 r.* Według wyjaśnień¹²¹ Zastępcy Dyrektora DIP, w tym zakresie dokonywałem konsultacji z Prokuratorią, która wskazała, że wydana opinia ma charakter zaleceń.

(akta kontroli str. 137-152, 397-464, 1364-1365)

W pkt 4 *Programu rządowego za 2022 r.* wskazano, że na pokrycie kosztów poniesionych przez operatora programu przeznacza się kwotę w wysokości 15 238 tys. zł. W § 14 pkt 3 *umowy dla Programu rządowego za 2022 r.* pomiędzy MRiT a NFOŚiGW zapisano, że NFOŚiGW nie przysługuje wynagrodzenie z tytułu realizacji programu rządowego. W umowie doprecyzowano także rodzaje kosztów kwalifikowalnych za które należy się operatorowi programu rekompensata w kwocie nie wyższej niż 15 238 tys. zł.

NFOŚiGW poniósł koszty w wysokości około dziesięciokrotnie niższej, tj. w kwocie 1 516,8 tys. zł.

¹¹⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1061, ze zm.

¹²⁰ Na podstawie wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIP MRiT. Pismo z dnia 4 lipca 2024 r., znak: IK: 2912161.

¹²¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

Zgodnie z § 14 ust. 4 na koszty bezpośrednie NFOŚiGW składały się koszty osobowe (wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń) pracowników Funduszu, bezpośrednio realizujących zadania w programie, koszty usług obcych związanych z realizacją programu, koszty kontroli beneficjentów pomocy, koszty działań informacyjno-promocyjnych oraz koszty inne. Ponoszone były również koszty ogólne, ustalane według stawki zryczałtowanej w wysokości 20% kosztów osobowych.

Do umowy dołączono załącznik nr 2 *Wykaz szacowanych kosztów niezbędnych do realizacji zadania* w którym oszacowano koszty operatora Programu. Podstawą ustalenia wysokości kosztów ogólnych były wartości przyjmowane np. w programach realizowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju z udziałem jednostek budżetowych. Poprzez analogię przyjęto wartość 20% kosztów osobowych¹²².

(akta kontroli, str. 137-152, 397-408, 1482-1526, płyta CD plik nr 113)

Zgodnie z § 14 pkt 7 *umowy dla Programu rządowego za 2022 r.*, NFOŚiGW miał przedkładać Ministerstwu kwartalne sprawozdania z poniesionych wydatków w terminie do 20 dni po zakończeniu kwartału wraz z pełną dokumentacją księgową potwierdzającą wydatki.

(akta kontroli, str. 309-408, 1482-1526, płyta CD plik nr 113)

NFOŚiGW na podstawie § 3 ust. 1 *umowy dla Programu rządowego za 2022 r.* uzgodnił z Ministerstwem dokumentację niezbędną do przeprowadzenia naboru wniosków do *Programu rządowego za 2022 r.*

(akta kontroli str. 208-396)

W § 4 ust. 16 uzgodnionego wzoru umowy z beneficjentem zapisano, iż NFOŚiGW może wszcząć kontrolę wobec beneficjenta do 29 czerwca 2023 r., natomiast w *umowie dla Programu rządowego za 2022 r.* określono w § 8 ust. 3, że czynności kontrolne wobec beneficjentów są przeprowadzane do 29 czerwca 2023 r. Brak spójności pomiędzy dwoma dokumentami (konieczność wszczęcia i zakończenia kontroli tego samego dnia) nie został zauważony w procesie uzgadniania dokumentacji pomiędzy MRiT a NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 137-152, 397-408)

Zawarcie umowy pomiędzy MRiT a NFOŚiGW w sprawie szczegółowych zasad współpracy na realizację *Programu rządowego za 2023 r.* oraz przyjęcie wzorca umowy stosowanej pomiędzy beneficjentami a NFOŚiGW w tym programie

Prace nad umową zawartą w dniu 24 października 2023 r. pomiędzy MRiT a NFOŚiGW¹²³ w zakresie współpracy przy realizacji *Programu rządowego za 2023 r.* rozpoczęły się w maju 2023 r. Umowa została zawarta na dzień przed ogłoszeniem I naboru do tego programu, tj. w dniu 25 października 2023 r.

W dniu 11 sierpnia 2023 r. PG RP wydała opinię o projekcie umowy pomiędzy MRiT a NFOŚiGW na obsługę *Programu rządowego za 2023 r.*, w której wskazała, że nie zgłasza do dokumentu zastrzeżeń budzących wątpliwości co do ważności lub skuteczności dokonywanych na ich podstawie czynności prawnych. Jednocześnie zaopiniowała wzorce umów zawieranych w ramach *Programu rządowego za 2023 r.* z beneficjentami, tj. *umowy o pomoc podstawową* oraz *umowy o pomoc zwiększoną*.

W § 8 ust. 4 umowy zawartej w dniu 24 października 2023 r. pomiędzy NFOŚiGW a MRiT zapisano, że czynności kontrolne będą przeprowadzane do dnia 25 czerwca

¹²² Pismo z dnia 4 lipca 2024 r., znak: IK.2912161.

¹²³ Umowa w sprawie szczegółowych zasad współpracy w zakresie programu Pomoc dla przemysłu energochłonnego związana z cenami gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2023 r., zawarta w dniu 24 października 2023 r. Dalej: *umowa dla Programu rządowego za 2023 r.*

2024 r. a § 4 pkt 16 umów z beneficjentami zawarto postanowienie, że kontrola przedsiębiorcy może zostać wszczęta przez NFOŚiGW do dnia 24 czerwca 2024 r.

Ponieważ prace nad *umową dla Programu rządowego za 2023 r.* rozpoczęto w maju 2023 r., to za koszty kwalifikowane uznano koszty poniesione przez NFOŚiGW od dnia 15 maja 2023 r.

W załączniku nr 2 do *umowy dla Programu rządowego za 2023 r.* zawarto oszacowane przez operatora programu koszty, niezbędne w 2023-2024 r. do realizacji umowy w łącznej wysokości 15 000 tys. zł.

(akta kontroli, str. 200, 403-408, 439-464)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wzór do obliczania wysokości kosztów kwalifikowanych zawarty w *Programie rządowym za 2022 r.*, przyjętym uchwałą Rady Ministrów, nie był zgodny ze wzorem zatwierdzonym w decyzji notyfikacyjnej Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie SA.104932 (2022/N)¹²⁴.

W procesie notyfikacji projektu *Programu rządowego za 2022 r.* Ministerstwo dwukrotnie dokonało zmiany wzoru obliczania kosztów kwalifikowanych i objaśnienia oznaczeń w nim użytych. Pierwsza zmiana została dokonana przez Ministerstwo na etapie procedury prenotyfikacyjnej w dniu 12 grudnia 2022 r. Druga zmiana wzoru została dokonana we wniosku notyfikacyjnym złożonym przez stronę polską w dniu 16 grudnia 2022 r., pomimo że warunki programu, w tym wzór obliczania kosztów kwalifikowanych, zostały ustalone na etapie procedury prenotyfikacyjnej i miały stanowić podstawę wydania przez KE decyzji notyfikacyjnej dla *Programu rządowego za 2022 r.*

W zgłoszonym przez stronę polską w dniu 16 grudnia 2022 r. wzorze Komisja Europejska uwzględniła jedynie zmianę obliczania kosztów kwalifikowanych z wykorzystaniem średniej ceny netto zamiast brutto, natomiast nie uwzględniła modyfikacji wzoru z działaniem na zbiorach (tj. wybór maksymalnego elementu ze zbioru gdzie jednym elementem jest zero, a drugim wynik obliczenia formuły

$(p_t - 1,5 * p_{ref}) * q_t$ dotyczącej odpowiednio energii elektrycznej i gazu) oraz oznaczenia zmiennej „t” jako okresu dla którego miały być dokonywane obliczenia.

W ocenie NIK różnica pomiędzy wzorami mogła mieć wpływ na wysokość kosztów kwalifikowanych stanowiących podstawę obliczenia wysokości wsparcia przez beneficjentów *Programu rządowego za 2022 r.*, przy czym, ze względu na warunki programu, w tym limity pomocy publicznej dla spółek i grup kapitałowych, nie przekładało się to bezpośrednio na wysokość udzielonego przedsiębiorcom wsparcia i przypadek każdego beneficjenta powinien być rozpatrywany odrębnie.

Według zeznań byłego pracownika DIP z dnia 11 września 2024 r.¹²⁵ uczestniczącego w pracach nad *Programem rządowym za 2022 r.*, *Tymczasowe ramy kryzysowe* były napisane w sposób zbyt ogólnikowy, co wymagało dodatkowych interpretacji. Tak jak czytaliśmy [w MRiT] *Tymczasowe kryzysowe ramy* to zapisy odnośnie okresu kwalifikowanego i tego które koszty można uznać za kwalifikowane rozumieliśmy w ten sposób, że przedsiębiorca może wybrać, które miesiące chce brać pod uwagę i w tej wersji, w której nie ma max'ów to zakładaliśmy, że dane będą podawane tylko dla miesięcy, które wybierze sobie przedsiębiorca. Przy wzorze z max'ami

¹²⁴ Wydanej w sprawie *State Aid SA. (104932 (2022/N) – Poland, TCF: Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices incurred in 2022*.

¹²⁵ Protokół przesłuchania świadka z dnia 11 września 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.EK.

przedsiębiorca nie musi wybierać, ponieważ miesiące które są dla niego nieopłacalne, automatycznie są pomijane w obliczeniach. Dlatego dla nas [dla MRiT] ta zmiana miała tylko charakter techniczny. My przesłaliśmy KE te wersje z max'ami i nie mieliśmy żadnej informacji, dlaczego oni to opublikowali w tej wersji bez max'ów. Przedsiębiorcy na pewno widzieli ten wzór jeszcze przed uchwałą Rady Ministrów. Dla nas ten wzór w decyzji notyfikacyjnej z dnia 20 grudnia 2022 r. wraz z przypisami oznaczał to samo co w uchwale Rady Ministrów z 3 stycznia 2023 r.

Ten sam pracownik DIP zeznał¹²⁶ ponownie w NIK w dniu 14 listopada 2024 r., że we wzorze z decyzji KE przedsiębiorca podawałby dane za wybrane przez siebie miesiące, a zakładając profesjonalizm przedsiębiorców wybraliby oni wyłącznie miesiące, w których koszty kwalifikowane byłyby wyższe niż zero. Natomiast we wzorze z *Programu rządowego za 2022 r.* przedsiębiorca podawałby dane za wszystkie miesiące okresu wnioskowanego, w tym także te, w których koszty kwalifikowane byłyby niższe od zera, a które dzięki zastosowaniu wzoru z „maxami” przyjmują wartość zero, czyli nie pomniejszają wysokości kosztów kwalifikowanych. Intencją MRiT było aby każdemu przedsiębiorcy naliczyły się maksymalne koszty kwalifikowane wynikające z poniesionych kosztów.

Według NIK, w związku z ogólnikowym charakterem *Tymczasowych kryzysowych ram* rzetelne przeprowadzenie procesu uzgodnień docelowego kształtu warunków *Programu rządowego za 2022 r.* było celem procedury pre – i notyfikacyjnej. Zdaniem NIK strona polska nie była uprawniona do samodzielnej interpretacji zapisów *Tymczasowych kryzysowych ram* i modyfikacji zasad obliczania kosztów kwalifikowanych dla *Programu rządowego za 2022 r.* Strona polska nie mogła przyjąć w projekcie *Programu rządowego za 2022 r.* (w konsekwencji w *Programie rządowym za 2022 r.*) odmiennych zasad obliczania kosztów kwalifikowanych niż zawarte w decyzji notyfikacyjnej KE. MRiT mogło dokonać zmian w tym zakresie wyłącznie po uprzednim wydaniu przez KE nowej decyzji. MRiT nie podjęło żadnych działań w celu uspoźnienia *Programu rządowego za 2022 r.* z decyzją KE.

Były pracownik DIP zeznał w dniu 11 września 2024 r.¹²⁷ że nie otrzymał żadnego polecenia dotyczącego uspoźnienia dokumentów. Nie udzielił natomiast odpowiedzi dlaczego nie wnioskowano o zmianę decyzji notyfikacyjnej KE, ale podkreślił, że MRiT nie chciało zmieniać uchwały Rady Ministrów ponieważ wzór w decyzji notyfikacyjnej wraz z przypisami oznaczał de facto to samo.

Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu MRiT, przyczyną braku ujednolicenia zapisów pomiędzy *Programem rządowym za 2022 r.* a decyzją notyfikacyjną Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie SA.104932 (2022/N) odnośnie wzoru obliczania wysokości pomocy jest odmienna definicja zmiennej „t” w programie i w decyzji Komisji. W programie zdefiniowano tą zmienną jako dany miesiąc okresu wnioskowanego, natomiast w decyzji KE „t” oznacza miesiąc lub okres kilku miesięcy – jak wskazano w przypisie 10 do decyzji „t” is a given month, or a period of several months, between 1 February 2022 (at the earliest) and 31 December 2022 (at the latest). Tym samym pomimo różnicy we wzorach, metodyka udzielenia pomocy publicznej jest tożsama, a zapisy Programu są zgodne co do zasady udzielenia pomocy publicznej z *Tymczasowymi kryzysowymi ramami*, jak i z decyzją KE. Decyzja KE pozwala wybrać przedsiębiorcy dane z poszczególnych wybranych miesięcy roku 2022, które zwiększą wartość pomocy publicznej, a więc te dane, których wartość jest dodatnia. Zgodnie ze wzorem w Programie przedsiębiorca składa dane za cały okres wnioskowany i w przypadku gdy różnice (pt-1,5*pref) - opisane we wzorze –

¹²⁶ Protokół przesłuchania świadka z dnia 14 listopada 2024 r., znak: KGP.410.4.1.KGP.

¹²⁷ Protokół przesłuchania świadka z dnia 11 września 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.EK.

dla poszczególnych miesięcy, mają wartość ujemną to przyjmują one wartość równą zero. Finalnie efekt obu rozwiązań jest tożsamy¹²⁸.

NIK zauważa, że przywołane powyżej wyjaśnienia Podsekretarza Stanu, potwierdzają że MRiT dokonał modyfikacji wzoru w przeświadczeniu że są one tożsame. Stwierdzenia byłego pracownika DIP MRiT w zakresie danych wykorzystywanych przez beneficjentów do obliczenia wysokości kosztów kwalifikowanych nie miały odzwierciedlenia w treści *Programu za 2022 r.*, w części dotyczącej wyboru przez przedsiębiorcę danych z wnioskowanego okresu. Z ustaleń kontroli jednostkowej (w NFOŚiGW) wynika, że przedsiębiorcy wykazywali zarówno koszty z wybranych miesięcy (dodatnie), które były dla nich korzystne, jak również z miesięcy w których te koszty miały wartość ujemną. W wyniku dokonanych obliczeń NIK stwierdziła różnicę w wysokości kosztów kwalifikowanych w przypadku 36 beneficjentów w łącznej kwocie 55 605,4 tys. zł. Oznacza to, że 36 beneficjentów spośród 208, z którymi NFOŚiGW zawarł *umowę o udzieleniu pomocy publicznej w ramach Programu rządowego za 2022 r.* wykazało koszty ponoszone na energię elektryczną lub/i gaz o ujemnej wartości w danym okresie (w rozumieniu miesiąca) a tym samym wskazuje, że zapisy te nie były sformułowane na tyle precyzyjne, aby każdy z przedsiębiorców odczytał je zgodnie z intencją MRiT.

Pan Waldemar Buda, były Minister Rozwoju i Technologii zeznał¹²⁹, iż „*Nie pamiętam dlaczego podany w pytaniu pierwszym wzór na obliczenie pomocy zawarty w Programie Rządowym różni się od wzoru zawartego w Decyzji notyfikacyjnej Komisji Europejskiej. Rozumiem kwestię, która zaistniała, ale nie pamiętam. W tamtym czasie, kiedy to było ustalane uważam, że wiedziałem z czego wynikały różnice pomiędzy tymi wzorami. Teraz nie pamiętam z powodu upływu czasu*”.

(akta kontroli, str. 101-103, 1342-1344, 499-622, 1934-1943)

2. Wymóg określony w pkt 2 ust. 3 *Programu rządowego za 2022 r.* który zakładał, że co najmniej 50% przychodu lub wartości produkcji przedsiębiorcy w okresie referencyjnym i kwalifikowanym pochodziło z działalności w jednej albo wielu podklasach PKD (zgłoszonych przez przedsiębiorcę w CEIDG albo KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności) lub produkcji produktów o kodach PRODCOM wymienionych w części 17 Programu, został sformułowany w sposób zawężający krąg podmiotów, które potencjalnie mogłyby ubiegać się o dofinansowanie. Działanie takie NIK ocenia jako nierzetelne i niecelowe.

Podstawą przyjętego *Programu rządowego za 2022 r.* były *Tymczasowe kryzysowe ramy z listopada 2022 r.* i decyzja notyfikacyjna KE z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie SA.104932 (2022/N), z których jednoznacznie wynikało, że pomoc może zostać przyznana przedsiębiorcom działającym w określonych sektorach lub podsektorach, klas PKD. *Tymczasowe kryzysowe ramy z listopada 2022 r.* oraz decyzja KE dla tego programu, nie wymagały, aby działalność w tych sektorach lub podsektorach była powiązana z wymogami, takimi jak uzyskanie wpisu lub zgłoszenia w rejestrach krajowych. Dla dopuszczalności przyznania pomocy państwa na podstawie tego dokumentu istotna jest faktyczna działalność w tych sektorach lub podsektorach. Sektory i podsektory zostały określone w załączniku I do *Tymczasowych kryzysowych ram z listopada 2022 r.* i przeniesione wprost do *Programu rządowego za 2022 r.*

Jak zeznał były pracownik DIP¹³⁰, wpisaliśmy w *Programie rządowym za 2022 r.* wymóg rejestracji działalności w KRS tak aby operator, czyli NFOŚiGW, mógł szybko

¹²⁸ Pismo z dnia 4 października 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024 podpisane przez Podsekretarza Stanu MRiT.

¹²⁹ Protokół przesłuchania świadka z dnia 8 listopada 2024 r., znak: KGP.410.4.1.KGP.

¹³⁰ Protokół przesłuchania świadka z dnia 11 września 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.EK.

zweryfikować przedsiębiorcę. NFOŚiGW nie miał dostępu do statutów przedsiębiorcy. MRiT i NFOŚiGW obawiali się, że zgłoszą się do programu tysiące przedsiębiorców, którzy nie będą uprawnieni. NFOŚiGW miał mało czasu na weryfikację przedsiębiorcy. Wymóg rejestracji/zgłoszenia w KRS miał pomóc jednoznacznie określić, który przedsiębiorca miał możliwość otrzymania pomocy rządowej, a który się do niej nie kwalifikował. Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu MRiT¹³¹, w pkt 2 ust. 3 *Programu rządowego za 2022 r.* zawarto wymóg aby przedsiębiorca zarejestrował lub zgłosił do rejestru krajowego działalność, która miała być wspierana rządowym programem pomocowym w celu umożliwienia weryfikacji wymogu działania w sektorach i podsektorach wymienionych w Załączniku I do *Tymczasowych kryzysowych ram z listopada 2022 r.*

Natomiast według zeznań¹³² Dyrektora Departamentu Ciepłownictwa NFOŚiGW propozycja wpisania wymogu zgłoszenia do CEODG lub KRS została zaproponowana przez NFOŚiGW w celu ułatwienia weryfikacji i oparcia jej o faktyczne dokumenty, a nie tylko oświadczenia wnioskodawców. Na tamtym etapie nie przewidywano, że taki zapis może spowodować zawężenie kręgu potencjalnych wnioskodawców. Przedsiębiorcy na żadnym etapie nie zgłaszali nam takiego problemu.

W ocenie NIK, wprowadzenie do *Programu rządowego za 2022 r.* wymogu formalnego zgłoszenia przez przedsiębiorców kodów działalności w rejestrze krajowym zawężyło krąg potencjalnych przedsiębiorców, którzy rzeczywiście mogli prowadzić działalność objętą pomocą, ale z uwagi na formalny wymóg nie wystąpili o przyznanie tej pomocy. Podkreślenia wymaga również fakt, że użyte w *Programie rządowym za 2022 r.* określenie „zgłoszonych”, nie jest równoznaczne z ujawnieniem wpisu w rejestrach krajowych, natomiast niezbędnych weryfikacji można byłoby dokonać także na podstawie umowy spółki lub statutu gdyby takie dokumenty były wymagane na etapie wnioskowania o wsparcie lub powszechnie dostępne.

W ramach *Programu za 2022 r.* zostało złożonych 228 wniosków, a zawarto 208 umów o udzielenie pomocy publicznej. Wartość wypłaconego wsparcia wyniosła 2 372 187,5 tys. zł z 5 064 178 tys. zł, tj. ok 46,8%. Oznacza to, że obawy NFOŚiGW i Ministerstwa nie sprawdziły się. Na etapie podpisywania umowy pomiędzy NFOŚiGW a MRiT, Fundusz szacował, że liczba wniosków nie powinna przekroczyć 1 tys., czyli pięciokrotnie wyższa.

(akta kontroli str. 101-103, 201-396, 1342-1344, 499-622, 1934-1943, 1968-1981)

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie podjęto działania w celu przygotowania przepisów wdrażających pomoc dla przedsiębiorców energochłonnych. Zarówno ustawa o *systemie rekompensat*, jak też jej dwie nowelizacje z 2022 r. odpowiadały standardom obowiązującym w Unii Europejskiej dla tego rodzaju pomocy państwa. Ministerstwo, przygotowując projekty aktów normatywnych posiadało informacje na temat potrzeb przedsiębiorców energochłonnych oraz czynników mogących negatywnie oddziaływać na ich sytuację gospodarczą. Jednak było to możliwe tylko w z uwagi na zaangażowanie przedstawicieli przemysłów energochłonnych, którzy z własnej inicjatywy opracowywali dane niezbędne dla zainicjowania procesu legislacyjnego.

NIK wskazuje jednocześnie że Ministerstwo nie przeprowadziło wymaganych konsultacji publicznych¹³³ podczas prac legislacyjnych nad projektem ustawy o *systemie rekompensat*, pomimo faktu, że prace nad ustawą trwały od 29 maja 2018 r. do dnia uchwalenia ustawy przez Sejm RP, tj. do dnia 19 lipca 2019 r. Jednocześnie minister właściwy do spraw gospodarki doprowadził do zwłoki

¹³¹ Pismo z dnia 4 października 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024 podpisane przez Podsekretarza Stanu.

¹³² Protokół przesłuchania świadka z dnia 9 grudnia 2024 r., znak: KGP. 410.4.3.2024.AS/RI.

¹³³ § 21 pkt 2 i 36 ust. 1 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*.

w wydawaniu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o systemie rekompensat, co NIK ocenia negatywnie.

NIK zidentyfikował także niespójność zapisów *Programu rządowego za 2022 r.* z decyzją notyfikacyjną KE z 20 grudnia 2022 r. 104932 (2022/N) dla tego programu w zakresie sposobu obliczania kosztów kwalifikowanych. Minister nie podejmował żadnych działań mających na celu uspoźnienie zapisów programu z decyzją notyfikacyjną KE. Przede wszystkim jednak, Minister nie był uprawniony do procedowania projektu programu stanowiącego załącznik do projektu uchwały Rady Ministrów w sposób niezgodny z zapisami decyzji notyfikacyjnej. Zawarty w pkt 2 ust. 3 wymóg *Programu rządowego za 2022 r.*, że działalność według kodu PKD powinna być zgłoszona przez przedsiębiorcę w CEIDG albo KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności zawężył potencjalny krąg podmiotów ubiegających się o dofinansowanie, co ograniczało liczbę potencjalnych beneficjentów pomocy.

OBSZAR

2. Współpraca z podmiotami wspierającymi przedsiębiorców energochłonnych

2.1 Przygotowanie i realizacja planów finansowych Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat dysponentem FRPKE jest minister właściwy do spraw gospodarki, a jego obsługę bankową, na podstawie art. 21 ust. 3 tej ustawy prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego¹³⁴.

W latach 2020-2024 minister właściwy do spraw gospodarki sporządzał plany finansowe. Łączne wydatki z FRPKE na realizację zadań wynikających z ustawy o systemie rekompensat oraz programy rządowe wspierające przemysł energochłonny w latach 2020-2024 (I połowa) wyniosły 8 562 663, 6 tys. zł, w tym odpowiednio: w 2020 r. kwota 340 881,9 tys. zł, w 2021 r. 815 674,6 tys. zł, w 2022 r. 785 342,9 tys. zł, w 2023 r., 6 293 475,1 tys. zł, a w 2024 r. 328 604 tys. zł.

Plan wydatków FRPKE na 2024 r. został określony w wysokości 4 265 451 tys. zł na zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy, w tym według stanu na dzień 30 września 2024 r. kwota 3 025 451 tys. zł z przeznaczeniem na wypłatę rekompensat z tytułu pośrednich kosztów emisji oraz 1 000 000 tys. zł z tytułu pomocy dla przemysłu energochłonnego w ramach *Programu rządowego za 2023 r.*

W 2023 r. dokonywano trzykrotnie zmiany planu finansowego. W pozostałych latach nie dokonywano zmiany planu. Zmiany w planie polegały na zwiększeniu planowanych wydatków wynikających z rozpoczęcia realizacji programów wsparcia w związku ze wzrostem cen energii i gazu. Wystąpiło zwiększenie pierwotnie planowanych wydatków FRPKE na zadania wynikające z ustawy tworzącej fundusz celowy w 2023 r. z 2 648 341 tys. zł do wysokości 9 906 867 tys. zł. Wykonanie planu FRPKE wyniosło w 2023 r., z tego wykonane wydatki na wsparcie przedsiębiorstw energochłonnych stanowiły 6 662 001,1 tys. zł, z tego na objęcie kontrolą wsparcia przemysłów energochłonnych zadania wydatkowano łącznie 6 293 475 tys. zł.

W latach 2019-2023 łączna kwota rekompensat (pomocy publicznej) zaplanowana w ramach FRPKE dla podmiotów sektorów i podsektorów energochłonnych wynosiła 6 195 240 tys. zł, z czego wydatkowano w tych latach 3 688 212,1 tys. zł, tj. 59,5% dostępnych środków.

W ramach *Programu rządowego za 2022 r.* realizowanego na podstawie uchwały nr 1/2023 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu rządowego pod nazwą *Pomoc dla sektorów energochłonnych z nagłymi wzrostami*

¹³⁴ Dalej: BGK.

cen gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2022 r. (zmienionej uchwałą nr 17/2023 Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2023 r.¹³⁵) za okres od 1 lutego do 12 grudnia 2022 r. łączna pula środków przewidzianych dla wszystkich beneficjentów wynosiła 5 064 178 tys. zł (po odliczeniu kosztów przeznaczonych dla operatora programu), z czego beneficjenci otrzymali łącznie pomoc w wysokości 2 372 187,5 tys. zł (46,8%).

W ramach *Programu rządowego za 2023 r.* realizowanego na podstawie uchwały nr 141/2023 Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2023 r. za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. łączna pula środków przewidzianych dla wszystkich beneficjentów wynosiła 5 500 000 tys. zł, z czego beneficjenci otrzymali za pierwszy okres wnioskowany 2 172 199,7 tys. zł, a za drugi okres wnioskowany (325 865, 8 tys. zł, tj. łącznie 2 498 065, 5 tys. zł (45,4%).

(akta kontroli str. 1623-1633, 1653-1658, 1675-1689, 1772-1773)

2.2 Współpraca MRiT z URE w zakresie realizacji ustawy o systemie rekompensat

Współpraca z URE i monitorowanie efektów systemu rekompensat

Opis stanu faktycznego

W latach 2020-2023 Prezes URE realizując dyspozycję zawartą w art. 11 ust. 4 ustawy o systemie rekompensat przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz BGK wykaz podmiotów, którym przyznano rekompensaty w danym roku kalendarzowym. Wszystkie informacje przekazywane były w terminach określonych w ustawie. Zakres informacji przekazywanych do BGK oraz ministra właściwego do spraw gospodarki był zgodny z określonym w treści art. 11 ust. 5 ustawy o systemie rekompensat.

W latach 2020-2024 (I połowa) w ramach systemu rekompensat z tytułu pośrednich kosztów emisji Prezes URE wypłacił łącznie 283 rekompensaty w łącznej wysokości 3 688 212,1 tys. zł, z tego w 2020 r. (za 2019 r.) 25 rekompensat na kwotę 340 881,9 tys. zł, w 2021 r. 70 na kwotę 815 674,6 tys. zł, w 2022 r. 92 na kwotę 785 342,9 tys. zł i w 2023 r. 96 na kwotę 1 746 312,7 tys. zł¹³⁶.

(akta kontroli str. 1630-1632, 1685-1693)

Sekwencja wydatków z FRPKE, w ramach systemu rekompensat z URE, istotnie odbiegała od prognozy wydatków zawartej w OSR do ustawy o systemie rekompensat. W latach 2020-2024 największe wydatki w OSR do ustawy o systemie rekompensat planowano w 2020 r. (tj. 893 mln zł), podczas gdy faktycznie największe wydatki zostały poniesione w roku 2023 r., tj. 1746,3 mln zł. W 2020 r. wydatki w ramach systemu rekompensat wyniosły 340,9 mln zł.

Źródłem danych dla ministra właściwego do spraw gospodarki o zaprzestaniu kontynuacji produkcji w instalacji objętej wsparciem (dla której wymagany był obowiązek utrzymania produkcji przez okres dwóch lat od roku w którym otrzymano wsparcie) były decyzje o zwrotach rekompensat. Zastępca Dyrektora DIP wskazał¹³⁷, że Prezes URE w dniu 22 maja 2022 r. wydał decyzję określającą wysokość rekompensaty podlegającą zwrotowi. Przyczyną było niewywiązanie się przedsiębiorcy z obowiązku utrzymania dwóch instalacji na które otrzymał rekompensaty za 2019 r. Potrzebę zwrotu rekompensaty Prezes URE stwierdził na podstawie analizy dokumentacji przedłożonej przez przedsiębiorcę ubiegającego

¹³⁵ Uchwała nr 17/2023 zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu rządowego pod nazwą *Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z nagłymi wzrostami cen gazu i energii elektrycznej w 2022 r.*

¹³⁶ Kwota uwzględnia wypłatę dokonaną w roku 2023 za rok 2019 r. w wysokości 51 873,95 zł (wypłata po wyroku Sądu Apelacyjnego).

¹³⁷ Pismo z dnia 4 lipca 2024 r., IK: 2912161.

się o rekompensatę za kolejny rok, to jest za 2020 r. Był to jedyny taki przypadek zidentyfikowany przez URE i zgłoszony Ministerstwu w latach 2020-2024 (I półrocze)¹³⁸.

(akta kontroli str. 1082-1094, 1630-1631, 1694-1703)

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o systemie rekompensat Prezes URE w terminie do dnia 31 grudnia sporządza sprawozdanie roczne dotyczące rekompensat przyznanych w danym roku kalendarzowym za poprzedni rok. W przedkładanych Ministrowi sprawozdaniach do rozpatrzenia w trybie obiegowym, zamieszczano informację, o których mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat, tj. m.in.: oznaczenie podmiotów, którym przyznano rekompensaty oraz wykaz instalacji, dla których przyznano rekompensaty; sektory lub podsektory energochłonne, w których działalność prowadzą podmioty, którym przyznano rekompensaty; rok kalendarzowy, za który przyznawane są rekompensaty, i rok kalendarzowy, w którym zostały one wypłacone; wielkość produkcji produktu należącego do sektora lub podsektora energochłonnego określonego w załączniku nr 1 do ustawy w instalacji dla każdego roku kalendarzowego, za który przyznano rekompensaty; roczne zużycie energii elektrycznej w każdej z instalacji w roku kalendarzowym, za który przyznano rekompensaty; terminową cenę uprawnień do emisji wykorzystaną do obliczenia wysokości przyznanych rekompensat; intensywność pomocy określoną w art. 7 ust. 1-3 ustawy o systemie rekompensat oraz wskaźnik emisji określony w art. 7 ust. 1-3 tej ustawy. Przedkładane Ministrowi sprawozdania były w trybie roboczym analizowane w Ministerstwie, które nie zgłaszało uwag do przedmiotowych dokumentów¹³⁹.

W OSR do ustawy o systemie rekompensat oszacowano liczbę potencjalnych beneficjentów pomocy na poziomie około 200 podmiotów. Ostatecznie liczba podmiotów ubiegających się o rekompensaty wyniosła około 90-100. Oznaczało to, że część podmiotów, która mogłaby otrzymywać rekompensaty dotychczas (do września 2024 r.) nie ubiegała się o ich przyznanie.

W latach 2020-2023 liczba wydanych pozytywnych decyzji przez Prezesa URE wyniosła odpowiednio: 25 (2020 r.), 70 (2021 r.), 92 (2022 r.), 95 (2023 r.).

(akta kontroli str. 1082-1096, 1685-1693, 1704-1771)

Monitorowanie i ewaluacja efektów ustawy o systemie rekompensat

Minister właściwy do spraw gospodarki nie monitorował realizacji ustawy o systemie rekompensat i nie identyfikował barier w zakresie jej obowiązywania. W ustawie nie określono jego zadań dotyczących monitorowania. Natomiast zgodnie z OSR do ustawy o systemie rekompensat z 2019 r. i OSR do jej nowelizacji z dnia 9 lutego 2022 r.¹⁴⁰ przyjęto, że ocena funkcjonowania ustawy nastąpi w latach 2030/2031, po zakończeniu procesu przyznawania pomocy. W OSR określono także cele ustawy, tj.: zmniejszenie kosztów działalności gospodarczej, zwiększenie płynności finansowej przedsiębiorstw, ochrona wybranych gałęzi gospodarki przed wzrostem kosztów związanych ze skokowym wzrostem energii elektrycznej i gazu ziemnego oraz utrzymaniem międzynarodowej konkurencyjności i dotychczasowej liczby miejsc pracy. MRiT nie monitorowało tych wskaźników, co potwierdza wyjaśnienie Zastępcy

¹³⁸ Decyzja Prezesa URE z dnia 20 maja 2022 r., znak DEK.WKR.723.2.2022.Akr3 (DKN: 4336/4) określająca kwotę rekompensaty podlegającą zwrotowi w wysokości 5708 tys. zł. Przyczyną wydania decyzji było zaprzestanie produkcji w okresie dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym przyznano rekompensatę, w dwóch instalacjach, w odniesieniu do których zostały przyznane przedsiębiorcy rekompensaty. Rekompensaty zostały przyznane na podstawie decyzji Prezesa URE z dnia 30 lipca 2020 r., nr RS-2019/4336/1/2020.

¹³⁹ Pismo z dnia 5 sierpnia 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024.

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 469).

Dyrektora DIP¹⁴¹. Zgodnie z ustawą o systemie rekompensat celem przyznawanej pomocy jest utrzymanie konkurencyjności podmiotów działających w Polsce na rynku globalnym (i ucieczka przez przenoszeniem produkcji poza UE). Nie oznacza to braku zmian w zakresie kosztów/poziomu zatrudnienia utrzymania przychodów, czy poziomu inwestycji w podmiotach, które uzyskały rekompensaty. Rekompensaty mają na celu częściowe zniwelowanie kosztu uprawnień do emisji dwutlenku węgla, a nie osiągnięcie określonych wskaźników przez podmioty objęte rekompensatami. Zdaniem DIP cel ten jest realizowany przez art. 12 ustawy o systemie rekompensat, który wskazuje na konieczność zwrotu rekompensat w przypadku, gdy podmiot w ciągu dwóch lat od uzyskania rekompensat zaprzestanie produkcji lub przeniesie produkcję poza UE.

W czerwcu 2024 r., tj. w trakcie kontroli NIK, MRiT ogłosiło zamówienie na wykonanie usługi dotyczącej ewaluacji systemu rekompensat kosztów pośrednich dla sektorów i podsektorów przemysłu energochłonnego w Polsce za okres 2019-2020 oraz 2021-2022¹⁴². Zgłosił się jeden oferent, z którym w dniu 30 sierpnia 2024 r. została podpisana umowa¹⁴³. Przedmiotem umowy było wykonanie dzieła polegającego na przeprowadzeniu ewaluacji funkcjonowania programu pomocowego oraz dokonaniu oceny i weryfikacji zaproponowanej do ewaluacji metodyki.

Przedmiotem badań ewaluacyjnych miał być m.in. wpływ otrzymanej pomocy na:

- efektywność energetyczną produkcji u beneficjentów;
- redukcję emisji u beneficjentów;
- pozycję rynkową (dużych) beneficjentów oraz na utrzymanie zatrudnienia;
- wsparcie transformacji energetycznej;
- wyniki przedsiębiorstw (wydajność na pracownika, aktywa na poziomie zakładu, liczba miejsc pracy na terenie zakładu, obroty i wartość majątku przedsiębiorstwa na poziomie zakładu).

Jako pośrednie skutki pomocy, badanie ewaluacyjne miało objąć:

- wpływ na produktywność, produkcję i eksport;
- obniżenie poziomu emisji w UE;
- wpływ na pozycję rynkową (dużych) beneficjentów.

W ramach ewaluacji skutków ekonomicznych otrzymanej pomocy założono badanie takich kwestii jak: zakłócenia konkurencji firm krajowych w porównaniu z firmami z innych krajów działającymi na tym samym rynku.

Wyniki badania ewaluacyjne miały zostać przekazane MRiT w terminie 12 tygodni od dnia podpisania umowy, a podstawą źródłową przeprowadzonych badań miały być m.in. ankiety/wywiady wśród beneficjentów, dane statystyczne GUS i Eurostatu oraz raporty zgodności składane do Prezesa URE, audyty energetyczne.

Do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 15 listopada 2024 r. badanie ewaluacyjne nie zostało zakończone.

(akta kontroli str. 1685-1693)

Zdaniem NIK na potrzebę monitorowania efektów ustawy o systemie rekompensat od pierwszego roku realizacji przygotowania danych do ewaluacji systemu rekompensat wskazywał też inny od założonego w OSR do ustawy sposób wydatkowania środków z FRPKE.

¹⁴¹ Pismo Departamentu Innowacji i Polityki Przemysłowej MRiT z dnia 4 lipca 2024 r., IK: 2912161.

¹⁴² Znak postępowania: BGD-V.2610.12.2024.MR. Ogłoszenie o postępowaniu zostało ogłoszone w dniu 3 czerwca 2024 r.

¹⁴³ Umowa nr II/353/P/15095/4390/24/DIP z dnia 30 sierpnia 2024 r.

Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MRiT¹⁴⁴ wysokość rekompensat jest uzależniona od wielu zmiennych, na które MRiT oraz MKiŚ nie ma wpływu. Szacowanie budżetu na potrzeby OSR do ustawy *o systemie rekompensat* oparto na prognozach pozyskanych z URE dotyczących planowanych przychodów ze sprzedaży uprawnień oraz przyjmując, że budżet rekompensat powinien wynieść 25% przychodów z aukcji - zgodnie z art. 10a ust. 6 Dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w UE oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE. W OSR jak i w art. 33 ust. 1a ustawy *o systemie rekompensat* podano wartość 25% z szacowanych przez MKiŚ przychodów ze sprzedaży uprawnień do emisji w latach 2022-2031.

W OSR oszacowano liczbę potencjalnych beneficjentów pomocy na poziomie około 200 podmiotów. Ostatecznie liczba podmiotów ubiegających się o rekompensaty mieściła się w latach 2020-2024 (I połowa) w przedziale 90-100.

Jednocześnie w wyjaśnieniach wskazano, iż na etapie przygotowania OSR do ustawy *o systemie rekompensat* oraz opracowania ustawy lub jej nowelizacji nie znano również terminowej ceny uprawnień do emisji dla roku kalendarzowego za który przyznawane są rekompensaty, która służy do wyliczenia rekompensat.

W ustawie *o systemie rekompensat* nie określono obowiązku dla beneficjentów sprawozdawania do Prezesa URE o utrzymaniu instalacji, w okresie dwóch lat po roku kalendarzowym, w którym przyznano rekompensatę. W latach 2020-2024 (I połowa) MRiT z własnej inicjatywy jak i również we współpracy z URE nie monitorował skuteczności przyjętych rozwiązań. Kwestie te nie zostały również bezpośrednio ujęte w badaniu ewaluacyjnym.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego¹⁴⁵ dotychczas nie zidentyfikowano informacji czy skarg od podmiotów objętych działaniami sprawdzającymi lub weryfikacyjnymi przez URE. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że celem ewaluacji jest ocena programu pomocowego, jakim jest udzielenie rekompensat. Ewaluacja powinna zweryfikować, w jakim stopniu jest realizowany cel programu pomocowego w postaci rekompensat kosztów pośrednich dla sektorów i podsektorów przemysłu energochłonnego w Polsce, jakim jest minimalizacja ryzyka ucieczki emisji przy jednoczesnym tworzeniu zachęty do efektywnej kosztowo dekarbonizacji gospodarki bez powodowania zakłóceń konkurencji.

W wskazanych wyjaśnieniach Dyrektora Generalnego wskazano również, iż badanie ewaluacyjne powinno pośrednio zidentyfikować, czy wśród beneficjentów znalazły się podmioty, które nie utrzymały instalacji zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy *o systemie rekompensat*. Jeśli faktycznie okaże się, że są podmioty, które powinny zwrócić rekompensaty z uwagi na zamknięcie lub przeniesienie produkcji poza UE, wówczas zasadnym będzie nowelizacja ustawy pod kątem zmiany przepisów, o których mowa w piśmie NIK¹⁴⁶ tj. wzmocnienia uprawnień kontrolnych URE i obowiązków sprawozdawczych beneficjentów.

(akta kontroli str. 1081-1096, 1685-1693, 1824-1827)

¹⁴⁴ Pismo z dnia 5 sierpnia 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024.

¹⁴⁵ Pismo z dnia 3 września 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024.

¹⁴⁶ Pismo NIK z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: KGP.410.1.4.2024, KM-04.

2.3 Współpraca w zakresie realizacji programów wsparcia dla przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022-2024

Współpraca MRiT z NFOŚiGW w zakresie realizacji zawartych umów

Opis stanu faktycznego

NFOŚiGW jako operator programów wsparcia sektorów energochłonnych, na podstawie powierzonych zadań, przeprowadził łącznie w latach 2023-2024 (I półrocze) trzy nabory wniosków, tj. jeden nabór w ramach *Programu rządowego za 2022 r.* i dwa nabory wniosków w ramach *Programu rządowego za 2023 r.* Wartość wypłaconego beneficjentom wsparcia wyniosła 4 870 253 tys. zł, z czego łączna wysokość środków przyznana nienależnie i w wysokości wyższej niż należna wyniosła 121 794,6 tys. zł. I tak:

- w ramach *Programu rządowego za 2022 r.* zawarto 208 umów wsparcia; wartość wypłaconego wsparcia wyniosła 2 372 187,5 tys. zł; łączna pomoc przyznana nienależnie i w wysokości wyższej niż należna wyniosła 44 995,1 tys. zł, co stanowiło 1,9% udzielonego wsparcia;
- ramach *Programu rządowego za 2023 r.* zawarto łącznie 524 umowy na kwotę 2 498 065,5 tys. zł, z czego:
 - w naborze I zawarto 307 umów, a wartość wypłaconego wsparcia wyniosła 2 172 199,7 tys. zł;
 - w naborze II zawarto 217 umów; wartość wypłaconego wsparcia wyniosła 325 865,8 tys. zł.

Pomoc przyznana nienależnie lub w wysokości wyższej niż należna wyniosła w ramach *Programu rządowego za 2023 r.* łącznie 76 799,5 tys. zł, co stanowiło ok 3,1% udzielonego wsparcia.

Na podstawie kontroli jednostkowej (w NFOŚiGW) stwierdzono m.in., że przyczynami potrzeby dokonania korekt były m.in.:

- terminy rozliczeń przedsiębiorców z dostawcami energii. W momencie aplikowania o środki finansowe w lutym 2022 r. przedsiębiorcy nie dysponowali jeszcze pełnymi danymi – korektami finansowymi;
- NFOŚiGW identyfikował na etapie rozliczania wniosku, że przedsiębiorca nie spełniał kryteriów otrzymania pomocy samodzielnie, lecz w grupie kapitałowej. Skutkowało to koniecznością zwrotu kwot nienależnie wypłaconych;
- NFOŚiGW zidentyfikował przy rozliczeniu przypadki, że przedsiębiorcy nie należała się pomoc zwiększona, a wyłącznie podstawowa¹⁴⁷.
(akta kontroli str. 137-164, 1630-1632, 1672-1674, 1975)

Zgodnie z art. 3 ust. 6 ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia szczegółowy zakres obowiązków operatora programu wyznaczonego spośród jednostek nadzorowanych lub podległych członkom Rady Ministrów lub spółek realizujących misję publiczną w rozumieniu przepisów o zasadach zarządzania mieniem państwowym określa umowa zawarta przez tego operatora z ministrem właściwym do spraw gospodarki, która określa w szczególności szczegółowy zakres obowiązków operatora programu, sposób i tryb przekazywania operatorowi programu środków finansowych oraz sposób i termin rozliczania, w tym zwrotu niewykorzystanej części tych środków.

¹⁴⁷ Protokół przesłuchania świadka z dnia 9 grudnia 2024 r., znak: KGP. 410. 4.3. 2024.AS.RI.

W latach 2023-2024 (I połowa) zostały zawarte dwie umowy pomiędzy Ministrem Rozwoju i Technologii – Skarbem Państwa¹⁴⁸ a NFOŚiGW, tj. umowa¹⁴⁹ z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy w zakresie programu *Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z nagłymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2022 r.* oraz umowa¹⁵⁰ z dnia 24 października 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy w zakresie programu *Pomoc dla przemysłu energochłonnego związana z cenami gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2023 r.*

Przedmiotem obu umów był zakres zadań NFOŚiGW w związku z realizacją wskazanych programów rządowych, w tym zadań dotyczących współpracy pomiędzy NFOŚiGW a MRiT m.in. w zakresie sprawozdawczości NFOŚiGW na rzecz MRiT, konsultacji i wymaganych zgód MRiT w trakcie realizacji poszczególnych etapów programów oraz rozliczania kosztów obsługi poniesionych przez operatora programu. Umowy określały m.in. takie kwestie w związku z realizacją programów rządowych jak m.in.:

- terminy i sposób przyjmowania wniosków,
- postępowanie w zakresie naboru i oceny wniosków o udzielenie pomocy, zawieranie umów o udzielenie pomocy, wypłata pomocy, rozliczanie udzielonej pomocy,
- kontrola beneficjentów,
- zwrot środków przez beneficjentów,
- spory z beneficjentami,
- działalność informacyjna i promocyjna w zakresie zadań realizowanych przez operatora programu,
- kontrolę operatora programów rządowych,
- przechowywanie i udostępnianie dokumentów związanych z programem,
- organizację i działanie systemu teleinformatycznego,
- koszty obsługi poniesione przez operatora programu (NFOŚiGW),
- sposób prowadzenia korespondencji pomiędzy stronami.

Treść zawartych umów była zgodna z art. 3 ust. 6 ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia.

W ramach realizacji postanowień zawartych umów dla *Programu rządowego za 2022 r.* i *Programu rządowego za 2023 r.* MRiT konsultowało z NFOŚiGW sposób realizacji postanowień zawartych umów dotyczących weryfikacji dokumentów w ramach składanych wniosków. Beneficjenci wsparcia w ramach programów: w pkt 2.7-2.8 *Programu rządowego za 2022 r.* oraz w pkt II.7-II.8 *Programu rządowego za 2023 r.* byli zobligowani do złożenia oświadczeń, że beneficjent nie jest objęty sankcjami przyjętymi na podstawie: rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających¹⁵¹, rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie¹⁵², rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy¹⁵³, decyzji Rady 2012/642/WPZiB z dnia 15 października 2012 r. dotyczącej środków ograniczających

¹⁴⁸ MRiT-SP.

¹⁴⁹ Dalej: *umowa dla Programu rządowego za 2022 r.*

¹⁵⁰ Dalej: *umowa dla Programu rządowego za 2023 r.*

¹⁵¹ Dz. Urz. UE L z 2014 r. Nr 78, str. 6, ze zm.

¹⁵² Dz. Urz. UE L z 2014 r. Nr 229, str. 1, ze zm.

¹⁵³ Dz. Urz. UE L z 2006 r. Nr 134, str. 1, ze zm.

w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy¹⁵⁴, decyzji Rady 2014/145/WPZiB z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi¹⁵⁵ lub decyzji Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie¹⁵⁶.

W szczególności nie jest:

- podmiotem wymienionym w aktach prawnych nakładających te sankcje, przedsiębiorcą będącym własnością podmiotów, w które są wymierzone te sankcje, lub powiązany z takimi podmiotami w sposób, o którym mowa w art. 2 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis¹⁵⁷,
- przedsiębiorcą prowadzącym działalność w sektorach przemysłu, w które wymierzone są sankcje przyjęte przez UE, o ile pomoc ta utrudniałaby osiągnięcie celów tych sankcji), oraz wobec którego zastosowano środki określone w ustawie z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego¹⁵⁸.

MRiT przed rozpoczęciem naboru do *Programu rządowego za 2022 r.* ustaliło z NFOŚiGW, iż Fundusz jako operator programu nie będzie weryfikował prawdziwości złożonych oświadczeń na etapie weryfikacji wniosku (poza dokumentami potwierdzającymi prawidłowość złożonych oświadczeń jak w przypadku m.in.: zaświadczeń z US i ZUS o braku zaległości w płatności podatków oraz należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne).

Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MRiT¹⁵⁹ w związku z potrzebą efektywnego i szybkiego przeprowadzenia procesu weryfikacji wniosków zdecydowano, że w procesie naboru wniosków nie będą weryfikowane oświadczenia, które wnioskodawcy składają pod rygorem odpowiedzialności karnej. Na etapie weryfikacji sprawozdań, w przypadku powstania wątpliwości co do wiarygodności przedłożonych dokumentów operator programu został upoważniony do przeprowadzenia kontroli beneficjentów programów zgodnie z § 8 w zawartych z MRiT umowach, częścią XV *Programu rządowego za 2022 r.* oraz częścią 16. *Programu rządowego za 2023 r.* W kontroli jednostkowej (w NFOŚiGW) stwierdzono m.in., że NFOŚiGW od początku realizacji w 2023 r. *Programu rządowego za 2022 r.* informował MRiT, że z uwagi na napięty harmonogram nie będzie w stanie przeprowadzić kontroli u beneficjentów. NFOŚiGW nie znając liczby złożonych wniosków, nie chciał się również zobowiązywać w *umowie dla programu rządowego za 2022 r.* do procentowego określenia liczby skontrolowanych podmiotów. Pierwotna propozycja MRiT wynosiła 2%¹⁶⁰.

(akta kontroli, str. 137-164, 1810-1813, 1845-1852)

NFOŚiGW na podstawie § 3 ust. 1 *umowy dla Programu rządowego za 2022 r.* oraz § 3 ust. 1 *umowy dla Programu rządowego za 2023 r.* uzgodnił z Ministerstwem dokumentację niezbędną do przeprowadzenia łącznie trzech naborów wniosków.

¹⁵⁴ Dz. Urz. UE L z 2012 r. Nr 285, str. 1, ze zm.

¹⁵⁵ Dz. Urz. UE L z 2014 r. Nr 78, str. 16, ze zm.

¹⁵⁶ Dz. Urz. UE L z 2014 r. Nr 229, str. 13, ze zm.

¹⁵⁷ Dz. Urz. UE L z 2013 r. Nr 352, str. 1, ze zm.

¹⁵⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 507.

¹⁵⁹ Pismo z dnia 11 września 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024.

¹⁶⁰ Protokół przesłuchania świadka z dnia 9 grudnia 2024 r., znak: KGP.410.4.3.2024.AS/RI.

Na podstawie umowy NFOŚiGW, jako operator *Programu rządowego za 2022 r.* po zaakceptowaniu dokumentacji przez MRiT, przeprowadził jeden nabór wniosków o wsparcie w terminie 9-22 lutego 2022 r.

Na podstawie umowy NFOŚiGW jako operator *Programu rządowego za 2023 r.* przeprowadził dwa nabory wniosków o wsparcie w terminie od 25 października do 8 listopada 2023 r. oraz od 1 do 15 lutego 2024 r. Uzgodnień i zatwierdzeń dokumentacji dokonywano w ramach korespondencji mailowej pomiędzy MRiT a NFOŚiGW.

(akta kontroli str. 137-164, 1853-1894)

Zgodnie z pkt 13 *Programu rządowego 2022 r.*, beneficjenci mogli składać wnioski w okresie 14 dni kalendarzowych od dnia opublikowania przez operatora programu i ministra właściwego do spraw gospodarki informacji o możliwości składania wniosków. Nabór wniosków w ramach przedmiotowego programu został przeprowadzony w dniach od 9 do 22 lutego 2023 r. Publikacja informacji o możliwości składania wniosków powinna więc nastąpić w dniu 8 lutego 2023 r., przy czym Minister wywiązał się z tego obowiązku, natomiast – jak wynika z ustaleń kontroli jednostkowej, przeprowadzonej w NFOŚiGW – operator programu opublikował ww. informację następnego dnia. Opóźnienie to spowodowało, że 14-dniowy termin na złożenie wniosków powinien być liczony od dnia 9 lutego 2023 r. i upływać w dniu 23 lutego 2023 r., podczas gdy w opublikowanym ogłoszeniu o naborze wniosków przyjęto, iż mogą być one składane do dnia 22 lutego 2023 r.

Zgodnie z § 4 ust. 2 *umowy dla programu rządowego za 2023 r.* operator Programu rządowego za 2023 r. w terminie 30 dni od dnia zakończenia naboru dokonuje oceny wniosków i przekazuje Ministrowi do wiadomości wyniki oceny¹⁶¹. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności w związku z koniecznością oceny większej niż przewidywana liczba wniosków, termin ten mógł zostać wydłużony.

Wyniki oceny naboru wniosków zostały przekazane do MRiT, stosownie do zawartych umów z operatorem dla:

- naboru do *Programu rządowego za 2022 r.* - 9 marca 2023 r. i korekta 14 marca 2023 r.¹⁶²,
- naboru I do *Programu rządowego za 2023 r.* - 18 grudnia 2023 r. i korekta 19 grudnia 2023 r.,
- naboru II do *Programu rządowego za 2023 r.* - 21 marca 2024 r. W okresie 2023-2024 (I połowa) NFOŚiGW dwukrotnie uzyskał zgodę na przedłużenie w ramach I naboru *Programu rządowego za 2023 r.* oraz w ramach II naboru do *Programu rządowego za 2023 r.*

W dniu 1 grudnia 2023 r. NFOŚiGW zwrócił się do Ministerstwa o wydłużenie terminu na dokonanie oceny wniosków i sporządzenie listy wniosków ocenionych pozytywnie oraz listy wniosków ocenionych negatywnie. MRiT wyraziło zgodę na przedłużenie terminu o cztery dni¹⁶³.

W dniu 12 marca 2024 r. NFOŚiGW zwrócił się z prośbą o wyrażenie zgody na wydłużenie terminu na dokonanie oceny wniosków i sporządzenie listy wniosków ocenionych pozytywnie oraz listy wniosków ocenionych negatywnie do dnia 21 marca 2024 r. MRiT wyraziło zgodę na wydłużenie terminu o trzy dni.

Stosownie do § 6 ust. 2 *umowy dla Programu rządowego za 2022 r.* oraz § 6 ust. 2 *umowy dla Programu rządowego za 2023 r.* NFOŚiGW przysyłał Ministrowi listę umów o udzielenie pomocy w terminie 5 dni od dnia zawarcia tych umów. Natomiast

¹⁶¹ Pismo z dnia 15 grudnia 2023, znak: NFOŚiGW-23-653728; pismo NFOŚiGW z dnia 21 marca 2024 r. dotyczące listy wniosków ocenionych pozytywnie oraz listy wniosków ocenionych negatywnie programu 2023.

¹⁶² Pismo z dnia 14 marca 2023, znak: NFOŚiGW-23-136034.

¹⁶³ Pismo z dnia 5 grudnia 2023 r., znak: DIP-IX.0711.9.2023.

zgodnie z § 6 ust. 2 *umowy dla programu rządowego za 2022 r.* wypłata pomocy przez Ministra następuje po otrzymaniu od operatora programu listy umów o udzielenie pomocy w terminie 10 dni od dnia zawarcia umów o udzielenie pomocy. Natomiast w przypadku *umowy dla programu rządowego za 2023 r.* termin na wypłatę pomocy wynosił 14 dni.

Po otrzymaniu dyspozycji od komórki odpowiedzialnej za realizację zadania¹⁶⁴, tj. *Programu rządowego za 2022 r.* i *Programu rządowego za 2023 r.* Departament Budżetu i Finansów MRiT zgodnie z właściwością dokonuje kontroli formalno-prawnej, weryfikuje wysokość wypłat zawartą w dyspozycji z planem FRPKE, a numery kont i dane odbiorców są weryfikowane w systemie bankowości elektronicznej. Zgodnie z zawartymi umowami NFOŚiGW przygotowywał listy umów o udzielenie pomocy, które przekazywał do Ministra właściwego do spraw gospodarki, w celu dokonania wypłat¹⁶⁵.

Postanowienia *umowy dla Programu rządowego za 2022 r.* i *umowy dla Programu rządowego z 2023 r.* w zakresie wypłat były realizowane¹⁶⁶.

(akta kontroli str. 1909-1917)

Zgodnie z § 8 *umowy dla Programu rządowego za 2022 r.* lub § 8 *umowy dla Programu rządowego za 2023 r.* kontrola beneficjentów miała odbywać się na podstawie upoważnienia, na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców*¹⁶⁷ z uwzględnieniem postanowień odpowiednio: *Programu rządowego za 2022 r.* lub *Programu rządowego za 2023 r.* oraz umów o udzielenie pomocy publicznej zawartych z beneficjentami. NFOŚiGW nie prowadził w ramach *Programu rządowego za 2022 r.* kontroli beneficjentów, a MRiT nie występowało do NFOŚiGW o ich przeprowadzenie.

Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MRiT¹⁶⁸ Minister przekazał realizację programów (2022 i 2023) NFOŚiGW jako operatorowi programu i na podstawie umowy, powierzył zadanie polegające na ocenie czy zachodzą przesłanki wskazujące na potrzebę przeprowadzenia kontroli wobec beneficjentów. MRiT nie miało podstawy, aby kwestionować realizację zadania i ocenę dokonaną przez NFOŚiGW.

Operator był zobligowany na podstawie § 8 ust. 4 *umowy dla Programu rządowego za 2023 r.* do przeprowadzenia ewentualnych czynności kontrolnych do 25 czerwca 2024 r. Stwierdzono, że MRiT nie występował w I połowie 2024 r. do NFOŚiGW o przeprowadzenie kontroli beneficjentów do dnia 25 czerwca 2024 r. Z informacji jakie otrzymało MRiT wynikało, że w 16 kontrolach wobec beneficjentów trwały czynności kontrolne po dniu 25 czerwca 2024 r.

Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MRiT¹⁶⁹ Ministerstwo nie posiadało informacji o prowadzonych kontrolach przez NFOŚiGW do czasu złożenia sprawozdania za II kwartał 2024 r. Po uzyskaniu informacji w tym zakresie Ministerstwo wysłało zapytanie do Funduszu. W przedstawionych przez NFOŚiGW w piśmie z dnia 19 września 2024 r. wyjaśnieniach wskazano m.in., że wprowadzie zgodnie § 8 ust. 4 *umowy dla Programu rządowego za 2023 r.* kontrole winny być przeprowadzone do dnia 25 czerwca 2024 r., jednak zgodnie § 4 ust. 16 umowy o udzielenie pomocy publicznej zawieranej z beneficjentami, które treść została uzgodniona z MRiT, kontrole u beneficjentów mogły być wszczęte do 24 czerwca 2024 r. Zdaniem NFOŚiGW § 8 ust. 4 *umowy dla Programu rządowego za 2023 r.*

¹⁶⁴ Departament Innowacji i Polityki Przemysłowej MRiT.

¹⁶⁵ Pismo z dnia 3 września 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024.

¹⁶⁶ Przykładowo: pismo z dnia 14 lipca 2023 r., znak: NFOŚiGW-23-362022.

¹⁶⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

¹⁶⁸ Pismo z dnia 11 września 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

należy interpretować w powiązaniu z postanowieniami umowy o udzieleniu pomocy publicznej zawieranej z beneficjentami.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiT¹⁷⁰ przedstawione w piśmie NFOŚiGW wyjaśnienia uznano za wyczerpujące, dlatego też zatwierdzono sprawozdanie NFOŚiGW za II kwartał 2024 r.

NIK wskazuje na jednoznaczne brzmienie § 8 ust. 4 *umowy dla Programu rządowego z 2023 r.*, który stanowił że kontrole mają być zakończone do dnia 25 czerwca 2024 r. W toku kontroli NIK żadna ze stron nie wskazywała na wątpliwości interpretacyjne co do tego postanowienia. Literalne brzmienie obu postanowień, tj. zawartych w *umowie dla Programu rządowego za 2023 r.* jak i w zawieranych w ramach *Programu rządowego za 2023 r. umowach o udzieleniu pomocy publicznej* z beneficjentami wskazują, że kontrole NFOŚiGW mogły być wszczęte do 24 czerwca 2024 r., natomiast winny się kończyć najpóźniej w dniu 25 czerwca 2024 r.

Minister nie wnioskował o współudział w kontrolach prowadzonych przez operatora Programu na podstawie § 8 ust. 6 umów o współpracy przy realizacji programów wsparcia sektorów energochłonnych.

MRiT nie prowadziło w NFOŚiGW kontroli prawidłowości realizacji działań związanych z realizacją § 11 *umowy dla programu rządowego za 2022 r.* z 8 lutego 2023 r. oraz § 12 *umowy dla Programu rządowego za 2023 r.* z 24 października 2023 r.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiT¹⁷¹ nie znaleziono przesłanek uzasadniających kontrolę NFOŚiGW jako operatora programu.

(akta kontroli str. 137-164, 1635-1648, 1806-1809, 1895-1902, 1918, 1929-1933)

Rozliczenia z NFOŚiGW

W *Programie rządowym za 2022 r.* wskazano w pkt 4, że na pokrycie kosztów poniesionych przez operatora programu przeznacza się kwotę 15 238 tys. zł. W § 14 pkt 3 *umowy dla Programu rządowego za 2022 r.* zapisano, że NFOŚiGW nie przysługuje wynagrodzenie z tytułu realizacji programu rządowego. Jednocześnie doprecyzowano rodzaje kosztów kwalifikowalnych za które należy się operatorowi programu zwrot, ale w kwocie nie wyższej niż 15 238 tys. zł.

Ostatecznie NFOŚiGW poniósł koszty w wysokości około dziesięciokrotnie niższej, tj. w kwocie 1 516,8 tys. zł, co stanowiło 10% kosztów zakładanych w *umowie dla Programu rządowego za 2022 r.*, w tym koszty bezpośrednie wyniosły 1 264,0 tys. zł (9,8%), a koszty ogólne, w wysokości zryczałtowanej, wyniosły 252,8 tys. zł (10,7%).

W załączniku do *umowy dla programu rządowego za 2023 r.* zawarto koszty oszacowane przez operatora programu, niezbędne w 2023-2024 r. do realizacji umowy w łącznej wysokości 15 000 tys. zł.

MRiT zrefundował NFOŚiGW do końca października 2024 r. koszty poniesione na realizację *Programu rządowego za 2023 r.* w wysokości 4 865,3 tys. zł, tj. 32,4% założonych kosztów realizacji przez operatora *Programu rządowego za 2023 r.*

MRiT weryfikował przekazywane przez NFOŚiGW na podstawie w § 14 pkt 6 *umowy dla Programu rządowego z 2023 r.* sprawozdania kwartalne. Po weryfikacji i zatwierdzeniu na podstawie § 14 pkt 8 *umowy dla programu rządowego za 2023 r.* sprawozdań, Ministerstwo dokonywało, zgodnie z § 14 pkt 13 tej umowy, płatności na określone w umowach rachunki.

¹⁷⁰ Pismo z dnia 29 października 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024.

¹⁷¹ Pismo z dnia 22 listopada 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024.

Odnosząc się do braku cezury końcowej rozliczania kosztów Dyrektor Generalny MRiT wyjaśnił ¹⁷² m.in. że programy przewidują zaistnienie sytuacji, w której pomoc zostanie przyznana przedsiębiorcy nienależnie lub w wysokości wyższej niż należna. Zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy z 29 września 2022 r. o *zasadach realizacji programów wsparcia* NFOŚiGW został upoważniony do prowadzenia działań zmierzających do egzekucji środków przyznanych w ramach udzielonej pomocy. W związku z tym, że nie jest możliwe precyzyjne określenie terminu zakończenia czynności odzyskiwania ewentualnych należności, w umowach zawarto klauzulę dotyczącą ich trwania, która stanowi, że umowa obowiązuje „od dnia podpisania Umowy do dnia realizacji wszystkich czynności, do wykonania których Operator Programu zobowiązał się w Umowie”.

Z przywołanych wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika również¹⁷³, iż ustawa o *zasadach realizacji programów wsparcia* nie przewiduje wydatków związanych z realizacją programów po 2024 r., w projektowanym programie związanym z kosztami energii elektrycznej i gazu ziemnego w 2024 r. ¹⁷⁴ zmieniono - względem poprzednich *programów rządowych* - sposób finansowania kosztów obsługi, które ponosi operator Programu. Koszty obsługi nowego programu zostaną zrefundowane NFOŚiGW w formie jednorazowego ryczału.

(akta kontroli str. 137-164, 1635-1648, 1944-1945)

Monitorowanie i ewaluacja przez MRiT efektów programów wsparcia przedsiębiorców energochłonnych

OSR sporządzony do projektu ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia* wskazywał m.in. następujące cele tego aktu legislacyjnego i realizowanej na jego podstawie interwencji publicznej:

1. Zmniejszenie wzrostu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.
2. Zwiększenie płynności finansowej przedsiębiorstw.
3. Ochrona wybranych gałęzi gospodarki przed wzrostem kosztów związanych ze skokowym wzrostem cen energii elektrycznej i gazu ziemnego.
4. Utrzymanie międzynarodowej konkurencyjności.
5. Ograniczenie ryzyka zamknięcia przedsiębiorstw.
6. Utrzymanie dotychczasowej liczby miejsc pracy.

Podobne cele zostały wskazane w OSR do *Programu rządowego za 2023 r.*

W OSR-ach do ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia*, do *Programu rządowego za 2022 r.* i *Programu rządowego za 2023 r.* nie przewidziano sposobu ich ewaluacji. Jako jedną z przyczyn wskazywano w wyjaśnieniach na wyjątkowość formuły programów rządowych. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIP¹⁷⁵ programy miały charakter epizodyczny. Nie da się dokonać porównania *Programu rządowego za 2022 r.* i *Programu rządowego za 2023 r.* Istotą programów było przeciwdziałanie negatywnemu trendowi (np. obniżenie konkurencyjności przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej), co było zgodne z *Tymczasowymi kryzysowymi ramami*. Udzielenie wsparcia przyczyniło się do zmniejszenia rozbieżności w zakresie konkurencyjności na jednolitym rynku europejskim. Zdaniem Zastępcy Dyrektora jest możliwe dokonanie oceny udzielonej pomocy na podstawie realizowanych programów, jednak nie będzie to ocena oparta o twarde wskaźniki ekonomiczne.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ Program rządowy pod nazwą *Pomoc dla przemysłu energochłonnego związana z cenami gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2024 r.* Dalej: *Program rządowy za 2024 r.*

¹⁷⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

W Programie rządowym za 2023 r. w wariantcie pomocy zwiększonej określono obowiązek opracowania przez beneficjenta planu zmniejszenia energochłonności przedsiębiorstw w perspektywie co najmniej trzech lat. Natomiast nie przyjęto w Programie rządowym za 2023 r. zasad monitorowania realizacji tego obowiązku. W kontroli jednostkowej (przeprowadzonej w NFOŚiGW) stwierdzono m.in.¹⁷⁶, że Fundusz nie został zobowiązany do monitorowania i ewaluacji realizacji przez przedsiębiorców-beneficjentów planów zmniejszania energochłonności.

(akta kontroli: str. 104-118, 1635-1648, 1685-1693, 1774-1793)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie monitorowało osiągania założonych rezultatów zarówno w ramach ustawy o systemie rekompensat jak i programów wsparcia przedsiębiorstw, tj. Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r.) oraz nie przewidywało ewaluacji tych programów pomocowych, co NIK uważa za działanie nierzetelne.

Pomimo określenia oczekiwanych rezultatów interwencji publicznej w OSR do ustawy o systemie rekompensat, ustawy o zasadach realizacji programów a także w OSR do Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r. takich jak m.in.: zmniejszenie wzrostu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej; zwiększenie płynności finansowej przedsiębiorstw; ochrona wybranych gałęzi gospodarki przed wzrostem kosztów związanych ze skokowym wzrostem cen energii elektrycznej i gazu ziemnego, Ministerstwo nie monitorowało stopnia ich realizacji oraz ewentualnych barier w ich realizacji zarówno samo jak i we współpracy z URE i NFOŚiGW.

Na potrzebę monitorowania i systematycznej ewaluacji tych programów pomocowych wskazuje ich znaczenie dla polskiej gospodarki oraz fakt angażowania znacznych środków publicznych z FRPKE, którego dysponentem był minister właściwy do spraw gospodarki. Od 2020 r. do końca III kwartału 2024 r. łącznie na obie kontrolowane formy pomocy publicznej wydawkowano z FRPKE kwotę 8 564 928,7 tys. zł, z czego na programy rządowe (Program rządowy za 2022 r. i Program rządowy za 2023 r.) kwotę 4 876 635,2 tys. zł.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIP MRiT wynikało m.in.¹⁷⁷, że brak założeń co do przeprowadzenia ewaluacji pomocy wynikającej z programów rządowych wynikał z ich epizodycznego charakteru.

NIK nie podziela argumentu Zastępcy Dyrektora DIP o epizodycznym charakterze programów rządowych i ich wewnętrznym zróżnicowaniu - co miałoby uniemożliwić dokonanie ich ewaluacji oraz monitorowania. W ocenie NIK pomoc dla przedsiębiorców przestała mieć charakter epizodyczny, gdyż jest realizowana (według stanu z września 2024 r.) już prawie dwa lata. Zrealizowano m.in. dwa programy rządowe (łącznie trzy nabory wniosków) dotyczące pomocy dla sektorów energochłonnych, tj.: Program rządowy za 2022 r. (jeden nabór) i Program rządowy za 2023 r. (dwa nabory wniosków). Został przygotowywany Program rządowy za 2024 r. Natomiast oczekiwane rezultaty tej formy interwencji publicznej zostały określone jednoznacznie w OSR do ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia oraz Programu rządowego za 2023 r. Faktycznie programy rządowe mają więc charakter cykliczny (a nie epizodyczny) i angażują opisane znaczne środki publiczne. Również ponad trzyletni czas na realizację rządowych programów

¹⁷⁶ Protokół przesłuchania świadka z dnia 9 grudnia 2024 r., znak: KGP.410.4.3.2024.AS/RI.

¹⁷⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 24 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.1.2024.KB.RI.

wsparcia wynikający z ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia przeczy tezie o ich epizodyczności.

Zdaniem NIK jedną z przyczyn braku systematycznego monitorowania rezultatów systemu rekompensat było nieokreślenie w ustawie o systemie rekompensat mechanizmów monitorowania założonych rezultatów tej interwencji publicznej oraz niewskazanie również obowiązków URE, podmiotu niezależnego od ministra właściwego do spraw gospodarki, w tym zakresie. Także programy rządowe oraz sporządzane do nich OSR nie określały takich zadań wobec NFOŚiGW.

Pan Waldemar Buda, były Minister Rozwoju i Technologii zeznał m.in., iż „z pewnością taka ewaluacja była robiona w Ministerstwie bez względu na zapisy w OSR. W Ministerstwie były analizowane dane w trakcie realizacji Programu podczas licznych rozmów i dyskusji. Szczegółów nie pamiętam. W każdym razie Departamenty robiły ewaluacje”¹⁷⁸.

NIK wskazuje, iż do dnia zakończenia kontroli w MRiT, tj. do dnia 15 listopada 2024 r. nie stwierdzono, aby Ministerstwie opracowano materiały z monitorowania osiągania rezultatów założonych w OSR do Programu rządowego za 2022 r. oraz Programu rządowego za 2023 r. jak również przeprowadzenia ewaluacji tych programów rządowych i ich rezultatów. Badanie ewaluacyjne m.in. charakteryzuje się zdefiniowaną metodyką oraz porównuje także osiągnięte rezultaty do założonych.

Jednocześnie NIK wskazuje, że monitorowanie i ewaluacja wydatków ponoszonych z FRPKE wypełniałaby dyspozycję m.in. art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷⁹, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Jako działanie nierzetelne NIK ocenia również brak przejęcia rozwiązań dotyczących monitorowania realizacji planów zmniejszenia energochłonności przedsiębiorstw przez beneficjentów pomocy zwiększonej w Programie rządowym za 2023 r.

NIK przyjmuje do wiadomości fakt rozpoczęcia, w trakcie kontroli NIK, w 2024 r. prac nad ewaluacją ustawy o systemie rekompensat.

(akta kontroli str. 1635-1648, 1685-1693, 1774-1793, 1934-1943)

2. Minister właściwy do spraw gospodarki w sposób nierzetelny ukierunkowywał w ramach współpracy działalność kontrolną NFOŚiGW oraz nie wykorzystywał posiadanych uprawnień kontrolnych, mimo przyjętych założeń i zdiagnozowanych potrzeb.

Minister nie zareagował na odstępianie przez NFOŚiGW od kontroli wsparcia udzielonego z Programu rządowego za 2022 r., mimo że ustalenia pomiędzy NFOŚiGW dotyczące braku weryfikacji części oświadczeń wnioskodawców w procedurze przyznawania pomocy zwiększały ryzyko działań nieprawidłowych po stronie beneficjentów. Jako czynnik mitygujący ryzyko wskazano wówczas posiadanie uprawnień kontrolnych przez NFOŚiGW. Minister właściwy do spraw gospodarki nie ukierunkował również skutecznie działalności kontrolnej NFOŚiGW w Programie rządowym za 2023 r. W konsekwencji procedury kontrolne 16 beneficjentów były prowadzone po terminie określonym w umowie zawartej pomiędzy MRiT-SP a NFOŚiGW, tj. po dniu 25 czerwca 2024 r., co miało istotny wpływ na rozliczenie wsparcia udzielonego tym beneficjentom a w konsekwencji całego Programu¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Protokół przesłuchania świadka z dnia 8 listopada 2024 r., znak: KGP.410.4.1. KGP.

¹⁷⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1530, ze zm.

¹⁸⁰ Pismo z dnia 29 października 2024 r., znak: DKT-IV.0810.8.2024.

Jednocześnie MRiT nie przeprowadziło kontroli NFOŚiGW, mimo uprawnień wynikających z zawartej z NFOŚiGW umowy dla Programu rządowego za 2022 r. oraz umowy dla Programu rządowego za 2023 r. Zdaniem NIK czynnikami wskazującymi na potrzebę przeprowadzenia takich kontroli były: brak prowadzenia przez NFOŚiGW kontroli beneficjentów w Programie rządowym za 2022 r., informacje o udzieleniu przez NFOŚiGW przedsiębiorcy wsparcia niezgodnie zasadami przyjętymi w Programie rządowym za 2022 r. (tj. niespełniającego kryterium, by 50% jego przychodu lub wartości jego produkcji w okresie referencyjnym i w okresie kwalifikowanym pochodziło z działalności w jednej lub wielu podklasach PKD (zgłoszonych w CEIDG albo KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności) lub produkcji produktów o kodach PRODCOM wymienionych w części 17 Programu), a także okoliczność wyboru NFOŚiGW na operatora programów z podmiotów z jednostek dotychczas nienadzorowanych oraz niepodlegających ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

NIK wskazuje również, że wprowadzie to NFOŚiGW podejmuje decyzję o wszczęciu lub nie kontroli u beneficjentów, jednak działa on w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki. Wyniki kontroli służą weryfikacji prawidłowości wydatków z FRPKE, którego dysponentem był Minister. Ponadto ze względu na cykliczność ustanawiania programów rządowych na podstawie ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia wyniki kontroli Programu rządowego za 2022 r. mogłyby zostać wykorzystane przy ustanawianiu kolejnych programów rządowych.

(akta kontroli str. 1903-1911, 1918, 1929-1933, 1968-1981)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister jako dysponent FRPKE zapewnił środki na finansowanie tych form pomocy publicznej oraz w sposób prawidłowy dokonywał płatności i rozliczeń wynikających z ustawy o systemie rekompensat oraz rządowych programów wspierających przedsiębiorców z sektorów energochłonnych. MRiT w sposób rzetelny weryfikowało i zatwierdzało kwartalne rozliczenia i sprawozdania NFOŚiGW dotyczące m.in. kosztów związanych z wykonywaniem przez Fundusz funkcji operatora programów oraz współdziałało z NFOŚiGW w zakresie zadań wynikających z zawartych umów na realizację Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r.

Jako nierzetelne natomiast NIK ocenia brak ukierunkowywania współpracy na prowadzenie kontroli beneficjentów w ramach Programu rządowego za 2022 r. oraz niekorzystania przez MRiT z posiadanych uprawnień kontrolnych wobec NFOŚiGW, mimo zaistniałych ku temu przesłanek, a także brak działań kierujących prowadzenie przez NFOŚiGW kontroli beneficjentów w terminach określonych w zawartej umowie.

Jednocześnie NIK jako nierzetelne ocenia brak monitorowania przez MRiT efektów wdrożenia ustawy o systemie rekompensat, Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r., mimo m.in. określenia oczekiwanych rezultatów w OSR do ustaw i uchwał Rady Ministrów ustanawiających programy rządowe oraz zaangażowania w realizację tych przedsięwzięć znacznych środków finansowych. Okoliczność ta w dużej mierze utrudnia weryfikację skuteczności przyjętych rozwiązań dotyczących wspierania sektorów energochłonnych. NIK ocenia jako właściwe rozpoczęcie działań nad ewaluacją ustawy o systemie rekompensat w 2024 r., tj. przed terminem wskazanym w OSR do tej ustawy.

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

1. Wprowadzenie systemu monitorowania i ewaluacji pomocy udzielanej przedsiębiorstwom energochłonnym na podstawie ustawy o systemie

rekompensat i rządowych programów udzielania przedsiębiorcom energochłonnym pomocy.

2. Prowadzenie współpracy z NFOŚiGW w zakresie kontroli beneficjentów w sposób zgodny z umowami zawartymi pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a NFOŚiGW oraz beneficjentami.

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 dni 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, dnia 2 stycznia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
/-/ Michał Jędrzejczyk

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektor
Jakub Niemczyk

/podpisano elektronicznie/