



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KGP.410.4.2.2024

Pan Rafał Gawin
Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
ul. Towarowa 25a
00-869 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 17/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 12 marca 2025 r.

P/24/014 Programy wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Regulacji Energetyki ul. Towarowa 25a 00-869 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Gawin, Prezes URE od 24 lipca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Maciej Bando, Prezes URE od 2 czerwca 2014 r. do 24 lipca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie regulacji dotyczących realizacji systemu rekompensat 2. Wykonywanie przez URE zadań podmiotu wspierającego przedsiębiorców 3. Analiza efektów udzielonego wsparcia
Okres objęty kontrolą	2019 – 2024 (I połowa) z uwzględnieniem dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Adam Kazimierczuk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/42/2024 z 29 maja 2024 r. Halina Jabłonowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/45/2024 z 3 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizacja przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki³ i podległy mu Urząd Regulacji Energetyki⁴ zadań związanych ze wsparciem przedsiębiorców z sektorów i podsektorów energochłonnych w formie rekompensat udzielanych uprawnionym podmiotom wykonującym działalność w sektorze lub podsektorze energochłonnym, odbywała się prawidłowo, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. *o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych*⁵, aczkolwiek stwierdzono przypadki opieszałego prowadzenia czynności przy rozpatrywaniu odwołań od decyzji Prezesa URE, a także nierzetelnego sporządzania uzasadnień do wydanych decyzji o przyznaniu rekompensaty.

Prezes URE uczestniczył w ramach swoich kompetencji w pracach legislacyjnych związanych z przygotowaniem ustawy *o systemie rekompensat*, a następnie jej nowelizacji oraz aktów wykonawczych do ustawy.

Prezes URE zapewnił przygotowanie podległego Urzędu do realizacji powierzonych zadań związanych z udzielaniem wsparcia przedsiębiorcom na podstawie ustawy *o systemie rekompensat*.

Nie wystąpiły opóźnienia w realizacji działań związanych z weryfikacją wniosków i wydawaniem przez Prezesa URE decyzji o udzieleniu rekompensaty.

Prezes URE w sposób skuteczny i efektywny opracował i wdrożył system weryfikacji wniosków i wydawania decyzji oraz sprawnie realizował działania związane ze wsparciem przedsiębiorców w ramach systemu rekompensat. W latach 2020-2023 na 297 złożonych wniosków Prezes URE wydał 283 decyzje o przyznaniu rekompensaty.

Realizacja obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych przez Prezesa URE odbywała się w sposób terminowy i bez zastrzeżeń.

Jednocześnie, w ramach działań jakie Prezes URE podejmował w celu udzielania przedsiębiorcom rekompensat, stwierdzone zostały nieprawidłowości związane z długotrwałym prowadzeniem czterech postępowań dotyczących odwołań do sądu od decyzji Prezesa URE w sprawie odmowy przyznania wnioskodawcom rekompensat oraz jednego zażalenia na postanowienie Prezesa URE o odmowie wszczęcia postępowania, co naruszało zasadę określoną w art. 479⁴⁸ *Kodeksu postępowania cywilnego*⁶, zgodnie z którą Prezes URE przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu oraz terminy określone w wewnętrznej *Instrukcji postępowania*⁷. Ponadto w URE długotrwale prowadzono czynności w sprawie zwrotu części rekompensaty po uzyskaniu informacji o zaprzestaniu przez przedsiębiorcę prowadzenia działalności w instalacji objętej wsparciem, czym naruszono zasadę określoną w art. 12 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*⁸, która stanowi, że organy administracji publicznej powinny w sprawie działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej również: Prezes URE.

⁴ Dalej: URE lub Urząd.

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

⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.). Dalej: *Kpc*.

⁷ Załącznik do zarządzenia nr 7/2019 Dyrektora Generalnego URE z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Regulacji Energetyki instrukcji postępowania w sprawach odwołania od decyzji i zażeń na postanowienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz ponagler, skarg na bezczynność i przewlekłość, a także na czynności z zakresu administracji publicznej. Dalej: *Instrukcja postępowania*.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 572). Dalej: *Kpa*.

NIK zwraca uwagę, że nie wszystkie z 16 badanych decyzji Prezesa URE w swoich uzasadnieniach zawierały wymagane art. 107 § 3 Kpa informacje dotyczące istotnych dowodów, na których organ się oparł przy ich wydawaniu, a także wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie regulacji dotyczących realizacji systemu rekompensat

Opis stanu faktycznego

1.1 Udział URE w pracach legislacyjnych

Zgodnie z przepisami dyrektywy¹⁰ Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE znaczna część wytwórców energii elektrycznej objęta jest systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Ponoszone w związku z tym koszty uprawnień podwyższają koszty zmienne i znajdują odzwierciedlenie w wyższej cenie energii elektrycznej na rynku hurtowym.

Jak zostało przedstawione w *Ocenie skutków regulacji*¹¹ do projektu ustawy o systemie rekompensat, w przypadku firm energochłonnych koszty energii mogą stanowić nawet 40% kosztów przetworzenia i są kluczowym czynnikiem wpływającym na międzynarodową konkurencyjność¹² polskiego przemysłu.

Prawo Unii Europejskiej pozwala przeznaczyć część środków uzyskanych przez państwa członkowskie ze sprzedaży uprawnień do emisji na rekompensaty dla przemysłu energochłonnego. System rekompensat miał na celu m.in. ograniczenie wpływu przenoszenia kosztów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zakupionych przez producentów energii na jej odbiorców¹³.

Ustawa o systemie rekompensat wprowadziła przepisy umożliwiające przyznawanie rekompensat pieniężnych przedsiębiorstwom z sektorów i podsektorów przemysłów energochłonnych, których rentowność oraz konkurencyjność jest istotnie zagrożona w wyniku wzrostu kosztów energii elektrycznej, spowodowanego rosnącymi cenami zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Udział Prezesa URE w pracach nad projektem ustawy o systemie rekompensat zainicjowany został w październiku 2018 r. Z korespondencji mailowej URE z Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii¹⁴ wynika, że w dniu 16 października

⁹ 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.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Tekst mający znaczenie dla EOG) (D. Urz. UE L z 2009 r. Nr 140, str. 63).

¹¹ Dokument z dnia 17 czerwca 2019 r. Ocena skutków regulacji (str. 2) do ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych, przygotowany przez Departament Innowacji w Ministerstwie Przemysłu i Technologii (Nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UD458). Dalej: OSR do ustawy. <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatposiedzeniatematy/4493/drukisejmowe/3572.pdf>.

¹² Zgodnie z zapisami dokumentu OSR do ustawy (str. 11), projektowana regulacja poprzez utrzymanie konkurencyjności przemysłu energochłonnego pozwoli zabezpieczyć maksymalnie 404 tys. miejsc pracy bezpośrednio zatrudnionych w firmach energochłonnych oraz 686 tys. miejsc pracy w firmach kooperujących. Zgodnie z danymi za 2016 r. łącznie sektor energochłonny wspierał miejsca pracy dla około 1,3 mln osób (ok. 8,3% pracujących w Polsce ogółem).

¹³ *Ibidem*, str. 3.

¹⁴ 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. miało miejsce spotkanie Prezesa URE z Dyrektorem Departamentu Innowacji w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii. Podczas tego spotkania podjęto rozmowy na temat możliwości zaangażowania się URE w procedurę przyznawania rekompensat dla przemysłów energochłonnych.

Jak wyjaśnił¹⁵ Dyrektor Departamentu Prawnego i Rozstrzygania Sporów w URE, w przeszłości Urząd uczestniczył w realizacji podobnego systemu wsparcia¹⁶. Istniały ponadto w URE inne instrumenty pomocowe: system wsparcia kogeneracji, system wsparcia efektywności energetycznej oraz system wsparcia OZE, z których również korzystały przedsiębiorstwa energochłonne. Nie były one jednak w pełni analogiczne do projektowanego systemu rekompensat, w związku z czym nie było możliwości wykorzystania wszystkich przyjętych w nich rozwiązań. NIK wskazuje, iż podstawowym zadaniem URE są przede wszystkim funkcje regulacyjne, m.in. na rynku energii.

W prace nad projektem *ustawy* od początku zaangażowany był Departament Prawny i Rozstrzygania Sporów¹⁷ w URE. Jak wynika z wyjaśnień¹⁸ Dyrektora DPR, występował on w imieniu Prezesa URE podczas uzgodnień z Ministerstwem dotyczących treści projektu *ustawy o systemie rekompensat*. Ponadto, odpowiadał on za zakres prawno-organizacyjny związany z realizacją nowego zadania, w tym aktualizację regulaminów organizacyjnych oraz uczestniczył w spotkaniach¹⁹ w MPiT. Po przyjęciu przez Prezesa URE przedstawionej przez MPiT propozycji realizacji zadań związanych z systemem rekompensat, w wyniku wewnętrznych uzgodnień w ramach Urzędu, do obsługi nowych zadań wskazany został Departament Efektywności Energetycznej i Kogeneracji²⁰ w URE. W regulaminie organizacyjnym URE, Departamentowi temu przypisany był m.in. zakres zadań związanych ze stosowaniem mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z kogeneracji, a także służących poprawie efektywności energetycznej. W związku z tym, pracownicy Departamentu zostali zaangażowani w prace legislacyjne nad przygotowaniem ustaw i aktów wykonawczych dotyczących systemu rekompensat.

W pierwszej wersji projektu *ustawy*, jaka została przekazana z MPiT do URE w dniu 16 października 2018 r. zakładano, że rekompensaty na pokrycie pośrednich kosztów energii miały być udzielane po raz pierwszy za 2018 r. Aby móc zrealizować to założenie, planowano, że *ustawa* wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

W latach 2018-2019 prace nad projektem *ustawy o systemie rekompensat* prowadzone były trybie roboczym. Kolejne wersje projektu przekazywane były do URE przez Ministerstwo drogą mailową i w takiej formie przekazywana była również przez URE większość uwag. Dodatkowo Urząd przesyłał do Ministerstwa uwagi do poszczególnych wersji projektu pocztą tradycyjną²¹.

2018 r., z dniem 15 listopada 2019 r. zlikwidowanego i przekształconego w Ministerstwo Rozwoju, które z dniem 7 października 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. Dalej odpowiednio: MPiT, MRiT lub Ministerstwo.

¹⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 18 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.2.2024 HJ2.

¹⁶ Wsparcia udzielanego na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 311).

¹⁷ Dalej: DPR.

¹⁸ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 18 lipca 2024 r., znak: KGP.410.4.2.2024 HJ2.

¹⁹ Z udziałem ekspertów i doradców zewnętrznych, podczas których prezentowano zasady funkcjonowania systemu rekompensat.

²⁰ Dalej: DEK.

²¹ Kolejne uwagi do projektu *ustawy* były zgłaszane przez URE w pismach z 6 i 16 listopada 2018 r., 22 lutego 2019 r. oraz 5 czerwca 2019 r.

W odpowiedzi skierowanej do Ministerstwa w dniu 18 października 2018 r. dotyczącej projektu²² ustawy Dyrektor DPR zwracał uwagę, że zaproponowane w OSR do ustawy środki finansowe na stworzenie czterech dodatkowych etatów są niewystarczające na pokrycie zadań przewidzianych w projekcie ustawy. Zgłaszał on również konieczność utworzenia w URE nowego wydziału zajmującego się obsługą systemu rekompensat, w tym weryfikacją wniosków o ich przyznanie oraz sprawozdawczością. Podkreślał, że oprócz kosztów wynagrodzeń pracowników, niezbędne jest poniesienie kosztów związanych z utworzeniem i utrzymaniem nowych miejsc pracy, a także ze stworzeniem narzędzi informatycznych do obsługi wdrażanego systemu.

Uwagi ogólne, jakie wnosił URE do projektu ustawy, dotyczyły m.in. terminu rozpatrzenia wniosków o przyznanie rekompensat, który został określony na dwa miesiące. W opinii Dyrektora DPR był on niewystarczający do przeprowadzenia postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji o przyznaniu pomocy publicznej zważywszy, że zgodnie z szacunkami określonymi w OSR analizie mogło być poddanych 300 wniosków (taka liczba podmiotów była uprawniona do skorzystania z rekompensat).

Projekt ustawy, zdaniem URE, nie zawierał ponadto regulacji pozwalających na weryfikację danych uzyskanych w toku postępowania o udzielenie rekompensaty.

Jednocześnie, projektowane kary za nieprzekazanie żądanych informacji lub przedłożenia dokumentów, o których mowa w art. 19 ustawy, tj. niezbędnych do weryfikacji danych przedstawionych we wniosku, mogły być nałożone na wnioskodawcę wyłącznie po zakończeniu postępowania administracyjnego. Natomiast projekt ustawy nie przewidywał takich kar w toku postępowania związanego z weryfikacją wniosków.

W projekcie ustawy nie została uregulowana również kwestia odmowy udzielenia wsparcia, tj. nie wskazano, kiedy i według jakich przesłanek jest ona możliwa. W zgłoszonych uwagach, Dyrektor DPR wskazał także, że wobec decyzji Prezesa URE przewidziany jest szczególny tryb odwoławczy (odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*²³), co powinno zostać uwzględnione w projekcie ustawy.

Zastrzeżenia URE budził również brak przepisów wykonawczych wprowadzających dokładną metodologię sporządzania opinii przez biegłego rewidenta. URE kwestionował posługiwanie się w załączniku 2 do projektu ustawy kodami działalności NACE²⁴, które nie zostały skorelowane z kodami PKD²⁵, występującymi w polskim prawie. Na ich podstawie możliwe było stwierdzenie, że przedsiębiorstwo było energochłonne oraz zweryfikowanie tej informacji w rejestrach publicznych, w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) i Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON).

Poza powyższymi uwagami ogólnymi, Prezes URE zgłaszał uwagi w zakresie m.in. szczegółowej kalkulacji kosztów utworzenia i utrzymania stanowisk pracy oraz środków finansowych na realizację zadań wraz z kosztami wynagrodzeń z pochodnymi planowanymi do poniesienia przez Urząd.

Ministerstwo przychyliło się do propozycji URE złożonej w ramach konsultacji projektu ustawy o systemie rekompensat m.in. na wydłużenie czasu na weryfikację wniosków

²² Projekt przekazany w dniu 16 października 2018 r.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.

²⁴ NACE – z fr. Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne, statystyczna klasyfikacja działalności gospodarczych w Unii Europejskiej.

²⁵ Kody PKD 2007 – kody Polskiej Klasyfikacji Działalności. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności - PKD (Dz. U. Nr 251 poz. 1885, ze zm.).

o udzielenie rekompensat z dwóch na trzy miesiące. Prognozowano, że do 30 czerwca 2019 r. zostanie wydanych ok. 300 decyzji. Jednak przy planowanym przez URE zwiększeniu zatrudnienia (z czterech do 11 etatów) w opinii Ministerstwa nie powinno być problemu z obsługą takiej ilości wniosków. Planowano również załączanie do wniosków o rekompensaty opinii biegłego rewidenta, co w intencji pomysłodawców miało pozwolić na ograniczenie zakresu czynności kontrolnych i skrócić postępowanie administracyjne. Najważniejsze zgłoszone²⁶ przez URE uwagi dotyczyły sposobu wyznaczania produkcji referencyjnej - odniesienie do lat 2005-2011.

Zdaniem URE, nie odzwierciedlało to aktualnej produkcji wskazanego produktu i związanych z tym kosztów przedsiębiorcy. W proponowanej zmianie URE wnioskowało o odniesienie się tylko do danych z ostatnich pięciu pełnych lat poprzedzających złożenie wniosku o rekompensatę, jak również określenie w *ustawie* zasad wyznaczania produkcji referencyjnej oraz referencyjnego zużycia energii oraz jednostek, w jakich miałyby być wyrażana wielkość produkcji produktu i wielkość zużycia energii. Zaproponowano, aby zużycie energii wyznaczane było na podstawie odczytu urządzeń pomiarowych, a prawidłowość określenia referencyjnego zużycia energii i produkcji referencyjnej była potwierdzana w opinii sporządzanej przez niezależną stronę trzecią, mającą odpowiednie doświadczenie oraz wykształcenie techniczne, np. weryfikatora, o którym mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²⁷. W dotychczasowym brzmieniu projektu *ustawy* wiarygodność i poprawność danych zawartych we wniosku miał potwierdzać biegły rewident.

Prezes URE jako zasadne wskazywał również wydawanie decyzji w sprawie rekompensat za poprzedni rok kalendarzowy do 30 listopada danego roku, natomiast termin sporządzania rocznego sprawozdania dotyczącego przyznanych rekompensat zaproponował zmienić na 31 grudnia. Przyjęcie sprawozdania przez Radę Ministrów miałoby nastąpić do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, a przekazanie sprawozdania do Komisji Europejskiej miałoby nastąpić do 31 marca następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

Z korespondencji²⁸ pomiędzy Ministerstwem a URE wynikało, że Dyrektor DPR zwracał uwagę na krótki termin (1 - 3 dni robocze) wyznaczony na wniesienie przez URE uwag do kolejnych wersji projektu *ustawy*. W notatce skierowanej do Prezesa URE w dniu 11 marca 2019 r. Dyrektor DPR informował, że projekt *ustawy* procedowany był, cytat: *w niespotykanym trybie uzgodnień o charakterze „roboczym”*. Wskazywał, że w toku prac legislacyjnych nie odbyła się żadna konferencja uzgodnieniowa, ani posiedzenie Komisji Prawniczej, zaś na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego²⁹ brakowało jakichkolwiek informacji o przebiegu tych uzgodnień i stanowisk zgłaszanych przez inne organy. Projekt po raz pierwszy miał być poddany oficjalnej ocenie przedstawicieli rządu na planowanym w dniu 14 marca 2019 r. posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów. W notatce, Dyrektor DPR podkreślał, że projekt *ustawy* - w porównaniu do początkowej wersji - ulegał dość istotnym zmianom, w dużej mierze dzięki uwagom zgłaszanym w imieniu Prezesa URE i jest „zasadniczo zgodny z tymi uzgodnieniami”.

W korespondencji mailowej przesłanej w dniu 13 listopada 2018 r. przez Ministerstwo m.in. do przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Środowiska, Banku Gospodarstwa Krajowego³⁰ oraz URE (reprezentowanego przez Dyrektora DPR),

²⁶ Uwagi zgłoszone do Ministerstwa w dniu 16 listopada 2018 r.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1505.

²⁸ Pismo z dnia 22 lutego 2019 r., znak: DPR.0230.39.2018.AT.

²⁹ Dalej: RCL.

³⁰ Dalej: BGK.

załączono do zaopiniowania kolejną wersję projektu *ustawy*. Wersja ta była zaktualizowana w wyniku spotkań roboczych jakie odbywały się w dniach 8 i 9 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 101-121, 751-888)

W kolejnej wersji³¹ projektu *ustawy*, po uwagach RCL, w ramach Stałego Komitetu Rady Ministrów, nadal zakładano, że rekompensaty po raz pierwszy będą wypłacane za 2018 r. Natomiast wejście w życie *ustawy* określono na 14 dni od dnia ogłoszenia *ustawy*. Termin składania wniosku o udzielenie rekompensat określony został na dwa miesiące od wejścia w życie *ustawy*, a wydanie decyzji przez Prezesa URE o udzieleniu wsparcia w terminie do 30 września. Do możliwości dochowania tych terminów oraz wypłat pierwszych rekompensat odniósł się Dyrektor DPR, który wskazywał³² na ryzyko związane z opóźnieniem wejścia w życie *ustawy*. Zdaniem URE niezbędne byłoby wprowadzenie przepisu przejściowego, w którym przyznawane byłyby rekompensaty za rok 2018 w ciągu sześciu miesięcy od dnia wpływu kompletnego wniosku. Uwagi³³ URE dotyczące treści projektu *ustawy*, zostały również przesłane Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów³⁴.

Następnie URE przedstawił³⁵ uwagi do projektu rozporządzenia ówczesnego Ministra *w sprawie wzoru wniosku o udzielenie rekompensat oraz zakresu i sposobu sporządzania opinii przez weryfikatora*. Dyrektor DPR wskazywał, że ujęty w rozporządzeniu wzór wniosku nie zawierał wszystkich informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku (wskazanych m.in. w art. 9 ust. 3 pkt 3 lit. b, c i g oraz ust. 4 *ustawy*).

(akta kontroli str. 122-161, 165-170, 889-929)

Do przekazanego³⁶ przez Ministerstwo projektu rozporządzenia *w sprawie wniosku o udzielenie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora* wydanego na podstawie art. 10 ust. 10 *ustawy o systemie rekompensat*, URE przekazał uwagi w dniu 30 sierpnia 2019 r. Dotyczyły one formatów plików, w jakich powinien być składany wniosek oraz załączniki w celu sprawnego przetwarzania danych, niezgodności projektu rozporządzenia z *ustawą* w zakresie określania ilości energii elektrycznej zużytej do wytworzenia produktów zaliczanych do sektorów i podsektorów energochłonnych. Zdaniem URE konieczne było określenie dokumentacji pozwalającej na weryfikację poprawności danych³⁷ ujętych we wniosku. W uwagach wskazano także na brak zapisów w projekcie *rozporządzenia* w zakresie dokumentów potwierdzających zwiększenie zdolności produkcyjnej instalacji. Ponadto, ujęta w projekcie opinia weryfikatora nie obejmowała sprawdzenia poprawności przyporządkowania danych na podstawie § 7 *rozporządzenia*. Przedstawione zostały również uwagi do wzoru wniosku, dotyczące konieczności umieszczenia podpisów osób reprezentujących wnioskodawcę pod każdą częścią wniosku. Proponowany sposób prezentacji danych (w projekcie przedstawionym przez Ministerstwo) - zdaniem URE - utrudniał weryfikację jego poprawności, m.in. wzór wniosku przewidywał określenie łącznej kwoty rekompensat. W uwagach URE sugerowano rozbicie łącznej kwoty wsparcia na poszczególne instalacje i produkty.

³¹ Projekt przekazany do URE przez Ministerstwo w dniu 21 lutego 2019 r.

³² W piśmie URE z dnia 22 lutego 2019 r. przedstawiono ryzyko braku terminowej realizacji udzielenia rekompensat, w przypadku wejścia w życie *ustawy* w maju 2019 r.

³³ Zawierały one m.in. uwagę do art. 9 projektu *ustawy*, tj. rezygnacji z obowiązku przedkładania przez podmioty ubiegające się o rekompensaty formularza pomocy publicznej.

³⁴ Dwa pisma z dnia 5 marca 2019 r., znak: DPR.0230.39.2018.AT.

³⁵ Pismo z dnia 6 marca 2019 r., znak: DPR.0230.39.2018.AT Dyrektora DPR do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów.

³⁶ W dniu 22 sierpnia 2019 r.

³⁷ W tym sposobu dokonania analizy danych, metod obliczeniowych i zastosowanych modeli matematycznych, szczegółowy opis wzorów, wskaźników i współczynników ujętych w tych obliczeniach, wraz z opisem przyjętych założeń oraz wskazaniem źródeł danych zastosowanych do obliczeń.

Proponowano również, aby we wniosku ujęte były informacje dotyczące zastosowanych metod obliczeniowych oraz procentowy udział zużycia energii elektrycznej, o którym mowa w art. 7 ust. 8 ustawy.

(akta kontroli str. 211-214)

W dniu 20 września 2019 r. do DPR w URE wpłynęło mailowe zaproszenie z Ministerstwa na spotkanie uzgodnieniowe dotyczące projektu *rozporządzenia* Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora. W załączeniu przekazana została tabela³⁸ dotychczasowych uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych do projektu rozporządzenia, z której wynikało, że Ministerstwo nie uwzględniło uwag URE dotyczących wzoru wniosku o przyznanie rekompensat, to jest umieszczania podpisów osób upoważnionych do reprezentowania przedsiębiorcy pod każdą częścią wniosku oraz ujęcia we wniosku dodatkowej kolumny zawierającej informację o wysokości wnioskowanej rekompensaty dla produktu. W uzasadnieniu nieujęcia powyższych propozycji powołano się na przepisy ustawy, zgodnie z którymi „wniosek nie zawiera wnioskowanej wysokości rekompensaty”.

Wobec braku informacji ze strony Ministerstwa o dalszym toku prac nad projektem *rozporządzenia*, URE wystąpił w dniu 21 października 2019 r. z pytaniem, na jakim etapie znajdują się działania legislacyjne dotyczące projektu *rozporządzenia*. MPiT poinformowało URE, że podpisanie projektu *rozporządzenia* przez Ministra miało nastąpić do końca października 2019 r.

Ostatecznie podpisanie rozporządzenia odbyło się w dniu 7 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 215, 1397-1412)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że pierwotnie w *Ocenie skutków regulacji* do ustawy o systemie rekompensat dla przemysłów energochłonnych (dokument z 11 października 2018 r.) zaplanowano na 2019 r. środki³⁹ w wysokości 1842,78 mln zł z przeznaczeniem na wypłatę rekompensat dla dużych przedsiębiorstw z tytułu poniesionych przez nie kosztów zakupu energii w 2018 r. Oczekiwany rezultatem miało być m.in. obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, ochrona wybranych gałęzi gospodarki przed wzrostem kosztów związanych ze skokowym wzrostem cen uprawnień do emisji, utrzymanie międzynarodowej konkurencyjności, ograniczenie ryzyka relokacji przedsiębiorstw zagrożonych ucieczką emisji z uwagi na koszty pośrednie, utrzymanie dotychczasowych i wzrost ilości nowych miejsc pracy, utrzymanie nakładów inwestycyjnych czy zrównoważenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski dla przemysłu. Z uwagi na opóźnienie w uchwaleniu ustawy w porównaniu do pierwotnie założonych terminów - zamiast 1 stycznia 2019 r., ustawa⁴⁰ weszła w życie z dniem 19 lipca 2019 r. - wsparcie w 2019 r. uprawnionych przedsiębiorstw wyżej wymienionymi środkami w wysokości ponad 1,8 mld złotych nie zostało zrealizowane.

W finalnej wersji OSR do ustawy z dnia 17 czerwca 2019 r. przyjęte zostały założenia, że „rekompensaty wypłacane są po raz pierwszy w roku 2020 za koszty poniesione w roku 2019. Budżet rekompensat w latach 2020–2021 ustalono na poziomie 890 mln zł rocznie”.

(akta kontroli str. 101-460, 750-929)

³⁸ Tabela uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych do projektu rozporządzenia MPiT w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora ze stanowiskiem MPiT uwag zgłoszonych do projektu ustawy, przekazana przez MPiT do URE w mailu z 20 września 2019 r., str. 6, punkt 6) uwag URE.

³⁹ Do sfinansowania ze środków MPiT - Państwowy Fundusz Celowy.

⁴⁰ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. poz. 1532).

Przesłanką do podjęcia prac legislacyjnych związanych z nowelizacją ustawy o systemie rekompensat z 2019 r. było opublikowanie we wrześniu 2020 r. nowych wytycznych Komisji Europejskiej z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych po 2021 r.⁴¹ Komisja Europejska uznała, że w istniejących realiach rynkowych i regulacyjnych, dotychczas stosowane zasady były nieodpowiednie do efektywnego ograniczenia ryzyka występowania zjawiska ucieczki emisji. Jednocześnie należało mieć na uwadze konieczność zachowania konkurencji na rynku wewnętrznym oraz wprowadzenie zachęt do dekarbonizacji gospodarki.

W dniu 2 września 2021 r. Ministerstwo wystąpiło⁴² do pięciu instytucji, tj. Ministerstwa Klimatu i Środowiska, URE, Hutniczej Izby Przemysłowo-Handlowej, Forum Odbiorców Energii i Gazu oraz Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego o wskazanie przedstawicieli do prac Zespołu roboczego, którego celem miało być wypracowanie rozwiązań oraz materiałów niezbędnych do rozmów z Komisją Europejską. URE wyznaczył i zgłosił trzy osoby z Departamentu Efektywności Energetycznej i Kogeneracji do udziału w pracach Zespołu roboczego.

(akta kontroli str. 216-218)

W dniu 1 października 2021 r. minister właściwy do spraw gospodarki skierował pismo⁴³ do jednostek uczestniczących w procesie legislacyjnym dotyczącym prac nad ustawą o zmianie ustawy o systemie rekompensat z prośbą o zajęcie stanowiska, wyznaczając termin przekazania uwag w ciągu 14 dni. W ww. piśmie wskazano, że krótszy termin opiniowania projektu wynika z konieczności przyjęcia ustawy do końca 2021 r. Pilna potrzeba przyjęcia nowelizacji ustawy wynikała z opublikowania przez Komisję Europejską Wytycznych w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych po 2021 r. Oznaczało to, że od stycznia 2022 r. nie było możliwości kontynuowania udzielania pomocy publicznej w postaci rekompensat w oparciu o obowiązującą wówczas ustawę.

URE przekazywał uwagi do nowelizacji ustawy o systemie rekompensat 18 października 2021 r., a następnie w dniu 15 i 19 listopada 2021 r. Zwracał w nich szczególną uwagę na konieczność wprowadzenia przepisów przejściowych w związku z istotną zmianą zasad udzielania rekompensat jakie miały zacząć obowiązywać od stycznia 2022 r. oraz ograniczeniem zakresu podmiotów uprawnionych do ich uzyskania.

Według wyjaśnień⁴⁴ Dyrektora DEK, URE nie dysponuje tabelami z odniesieniem się projektodawcy do wnoszonych uwag związanych z nowelizacją ustawy.

(akta kontroli str. 97-460)

Znowelizowana ustawa o systemie rekompensat (uchwalona 9 lutego 2022 r.) weszła w życie⁴⁵ w dniu 5 marca 2022 r. Spowodowało to uchylene rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora⁴⁶.

Konieczność dokonania kolejnych zmian w ustawie o systemie rekompensat wynikała również ze zmian ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku

⁴¹ Dz. UE L z 2021 r. Nr 130, str. 3.

⁴² Pismo z dnia 2 września 2021 r., znak: DIP-IV.0210.9.2021.

⁴³ Pismo z dnia 1 października 2021 r., znak: DIP-IV.0210.10.2021.

⁴⁴ Pismo z dnia 26 czerwca 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(3).

⁴⁵ Ustawa z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. poz. 469).

⁴⁶ Dz. U. poz. 2285.

tych paliw⁴⁷, wprowadzonej w życie z dniem 14 lipca 2022 r. Uzgodnienia z URE dotyczące zmian w tej nowelizacji, odbywały się w trybie roboczym, tj. podczas spotkań organizowanych w Ministerstwie w dniach 12 kwietnia 2022 r. oraz 12 maja 2022 r. W pozyskanej w trakcie kontroli dokumentacji znajdują się zaproszenia na ww. spotkania przekazane przez Ministerstwo do URE za pośrednictwem poczty e-mail. Nie sporządzano notatek z tych spotkań oraz nie przekazywano również informacji, czy i w jakim zakresie uwzględnione zostały uwagi, zgłaszane przez URE podczas ww. procesu uzgodnień.

(akta kontroli str. 1006-1073)

W celu umożliwienia przedsiębiorcom skorzystania ze wsparcia konieczne było jak najszybsze uchwalenie aktu wykonawczego do znowelizowanej ustawy. W związku z tym, w piśmie⁴⁸ MRiT z dnia 28 lutego 2022 r. do zainteresowanych organów i podmiotów, określono skrócony, tj. siedmiodniowy termin na zajęcie stanowiska w sprawie projektu *rozporządzenia*. Poinformowano, że w 2022 r. podmioty uprawnione do ubiegania się o rekompensaty będą mogły składać wnioski do 30 kwietnia.

Z tabeli z uwagami do ww. projektu *rozporządzenia* pozyskanej przez NIK, podczas kontroli w MRiT, wynika, że wszystkie uwagi zgłoszone przez URE zostały uwzględnione, w tym w szczególności w zakresie ujęcia we wniosku przez podmiot ubiegający się o wsparcie danych, na podstawie których miały być obliczane kwoty rekompensat.

*Rozporządzenie*⁴⁹ to weszło w życie w dniu 9 kwietnia 2022 r., a w związku z zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 23 czerwca 2022 r. o *szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw* (art. 22) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2022 r.

Korespondencja z MRiT w sprawie projektu nowego *rozporządzenia* wpłynęła do URE w dniu 8 lutego 2023 r. W odpowiedzi URE przekazało⁵⁰ jedną uwagę dotyczącą składania przez wnioskodawców załączników do wniosków w formie umożliwiającej ich przetwarzanie w URE - uwaga została uwzględniona.

Nowe *rozporządzenie* weszło w życie w dniu 25 marca 2023 r.⁵¹

W okresie od 1 stycznia do 24 marca 2023 r. w obrocie prawnym nie funkcjonowało *rozporządzenie*, które powinno być wydane na podstawie art. 10 ust. 10 ustawy o systemie rekompensat.

Dyrektor DEK wyjaśnił⁵², że URE na bieżąco śledził sytuację w zakresie aktualizacji *rozporządzenia*, pozostając w stałym kontakcie roboczym z MRiT.

NIK wskazuje, że URE nie przedstawiło dowodu na zgłaszanie do MRiT zastrzeżeń dotyczących braku przepisów wykonawczych do ustawy o systemie rekompensat. Jednocześnie URE - bez uwag - przyjmował składane przez przedsiębiorców wnioski o rekompensaty, pomimo braku aktualnego wzoru wniosku oraz zakresu opinii weryfikatora.

(akta kontroli str. 233-234, 1298-1302)

⁴⁷ Dz. U. poz. 1477.

⁴⁸ Pismo MRiT, znak: DIP-IV.0210.13.2022.

⁴⁹ 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. poz. 790). Dalej: *rozporządzenie* z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie wniosku.

⁵⁰ Pismo z dnia 16 lutego 2023 r., znak: DPR.023.12.2023.BTe.

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 marca 2023 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora (Dz. U. z 2023 r. poz. 558). Dalej: *rozporządzenie* z dnia 17 marca 2023 r. w sprawie wniosku.

⁵² Pismo z dnia 7 listopada 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(20).

1.2 System składania wniosków

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat wnioskodawca składa wniosek o przyznanie rekompensat w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku kalendarzowym, za który przyznawane są rekompensaty, na formularzu⁵³ dostępnym w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Prezesa URE, wraz z wymaganymi, określonymi w ustawie, załącznikami.

Dyrektor DEK poinformował⁵⁴, że formularz wniosku o przyznanie rekompensat był zaprojektowany i opracowany przez URE w ramach udzielonego zamówienia publicznego sfinansowanego ze środków, o które wnioskował URE na etapie uzgodnień projektu ustawy oraz OSR.

W ramach realizacji tego zadania Urząd wdrożył system informatyczny umożliwiający przeprowadzenie procedury weryfikacji wniosków, w tym na podstawie wprowadzonych przez wnioskodawcę danych, wyliczenia kwoty rekompensaty oraz wydawania decyzji administracyjnych, a także prowadzenie działań sprawozdawczych i analitycznych.

W ramach udzielenia zamówienia publicznego⁵⁵, wykonany został system informatyczny wraz z formularzem wniosku o przyznanie rekompensat. Ponadto, rozwinięto system Baz URE 2.0 o funkcjonalności w zakresie obsługi rekompensat, wspierano URE w utrzymaniu i rozwoju systemu, zbudowano stronę internetową, udostępniającą zainteresowanym przedsiębiorcom interaktywny formularz wniosku o rekompensaty oraz dokonano modernizacji formularza webowego.

(akta kontroli str. 97-100, 1306-1363)

Każdego roku, począwszy od 2019 r., URE publikował na swojej stronie internetowej (ure.gov.pl) aktualny wzór formularza wniosku, instrukcję jego wypełnienia oraz wykaz wymaganych załączników do wniosku. Ponadto, w 2020 r. opracowany został informator dla przedsiębiorców, zawierający informacje o sposobie oszacowania wysokości rekompensat i odpowiedzi na najczęściej pojawiające się pytania związane z rekompensatami.

Formularz wniosku dostępny dla beneficjentów systemu rekompensat zawierał wszystkie wymagane informacje, określone w załącznikach do rozporządzeń w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora. Ponadto, w związku z realizacją obowiązku wynikającego z art. 12a ustawy w formularzu zawarto pytania dotyczące wielkości przedsiębiorstwa.

Według wyjaśnień⁵⁶ Dyrektora DEK deklaracje wnioskodawcy w zakresie wielkości podmiotu zawarte we wniosku nie są tożsame z wielkością przedsiębiorstwa zobowiązanego do realizacji obowiązku wynikającego z art. 12a ustawy o systemie rekompensat. Znajdujące się w formularzu wniosku pytania dotyczące pułapów zatrudnienia czy pułapów finansowych mają na celu ustalenie kręgu podmiotów (wyłącznie dużych przedsiębiorstw) zobowiązanych do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 12a ustawy o systemie rekompensat i złożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 12b ust. 3 ww. ustawy. Badane pułapy zatrudnienia i wskaźniki finansowe wynikają z definicji średniego przedsiębiorcy zawartej w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. - *Prawo przedsiębiorców*⁵⁷, do której odesłanie znajduje się w art. 36 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej⁵⁸. Zgodnie z art. 12a ustawy

⁵³ <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/rekompensaty-sektorowe/wniosek-o-pryznanie-re>

⁵⁴ Pismo z dnia 26 czerwca 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(3).

⁵⁵ Na podstawie umów zawartych z wybranymi podmiotami, tj.: A.P.N. PROMISE SA umowa Nr 46/2019 z dnia 19 listopada 2019 r. oraz ADT Group Sp. z o.o. umowa z dnia 29 marca 2022 r. i z dnia 10 października 2022 r.

⁵⁶ Pismo z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(10).

⁵⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 236. Dalej: ustawa *Prawo przedsiębiorców*.

⁵⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1047. Dalej: ustawa o efektywności energetycznej.

o systemie rekompensat podmiot, któremu zostały przyznane rekompensaty, będący podmiotem, o którym mowa w art. 36 ust. 1 lub 2 ustawy o efektywności energetycznej, jest obowiązany do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych lub poprawy efektywności energetycznej. Z kolei zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej, przedsiębiorca w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców z wyjątkiem mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu tej ustawy, przeprowadza co cztery lata audyt energetyczny przedsiębiorstwa lub zleca jego przeprowadzenie.

(akta kontroli str. 1133-1140, 1298-1302, 1391-1416, 1427-1429, 1493-1501)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Prace legislacyjne związane z przygotowaniem i nowelizacją ustawy o systemie rekompensat oraz aktów wykonawczych do ustawy odbywały się w ramach kompetencji przyznanych Prezesowi URE przepisami prawa. Prezes URE i wyznaczeni pracownicy Urzędu w ramach współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki zgłaszali merytorycznie uzasadnione uwagi o charakterze precyzującym zapisy do kolejnych wersji projektów aktów prawnych, brali udział w uzgodnieniach międzyresortowych oraz uczestniczyli w posiedzeniach powołanych w tym celu grup roboczych.

Prezes URE zapewnił przygotowanie Urzędu do realizacji powierzonych zadań związanych z udzielaniem wsparcia na podstawie ustawy o systemie rekompensat, poprzez utworzenie w strukturach Urzędu nowej komórki organizacyjnej.

Pomimo współpracy Prezesa URE z Ministrem w zakresie zmian ustawy o systemie rekompensat, nie została zapewniona ciągłość w obowiązywaniu aktów wykonawczych, określających wzory wniosków o przyznanie rekompensat. Wykonanie tego zadania było obowiązkiem Ministra, jednak z uwagi na uczestnictwo Prezesa URE w systemie udzielania wsparcia, wskazane było podjęcie działań monitorujących wydanie przez Ministra aktualnych przepisów wykonawczych do ustawy.

OBSZAR

2. Wykonywanie przez URE zadań podmiotu wspierającego przedsiębiorców energochłonnych

2.1 Statystyka przyznanych rekompensat

Opis stanu
faktycznego

W ramach wsparcia udzielanego na podstawie ustawy o systemie rekompensat, pomocą publiczną obejmowane były przedsiębiorstwa z kluczowych sektorów dla polskiej gospodarki, m.in. takich jak hutnictwo, produkcja metali czy papieru, czyli gałęzie gospodarki najbardziej obciążone kosztami produkcji związanymi z wysokimi cenami energii i uprawnieniami do emisji CO₂.

Na podstawie⁵⁹ ustawy o systemie rekompensat przyznawane były rekompensaty w związku z przenoszeniem kosztów zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej zużywanej do wytwarzania produktów w sektorach energochłonnych. Wsparcie to miało również na celu ograniczenie ryzyka przeniesienia produkcji do krajów, w których polityka klimatyczna jest mniej restrykcyjna niż w państwach UE.

⁵⁹ Na podstawie art. 1 ustawa określa zasady, tryb udzielania oraz sposób obliczania wielkości pomocy publicznej z tytułu przenoszenia kosztów zakupu uprawnień do emisji w rozumieniu ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej zużywanej do wytwarzania produktów w sektorach lub podsektorach energochłonnych, zwanej dalej „rekompensatami”.

Decyzję administracyjną o przyznaniu wsparcia na podstawie ustawy o systemie rekompensat podejmował Prezes URE, po spełnieniu przez wnioskodawcę ustawowych warunków oraz w oparciu o dane przekazywane przez wnioskodawcę, do wysokości przyznanego limitu⁶⁰.

Informacja o wydanych decyzjach Prezesa URE o przyznaniu rekompensat, zawierająca dane o beneficjencie i kwocie rekompensaty, przekazywana była stosownie do treści art. 11 ust. 4 ustawy o systemie rekompensat do Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz do BGK, który dokonywał ich wypłat z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji. Środki na rekompensaty w ramach systemu rekompensat wprowadzonego w Polsce w 2019 r., pochodziły z wpływów z aukcji uprawnień do emisji CO₂ (maksymalnie 25% wszystkich środków uzyskanych z aukcji).

Dla podmiotów ubiegających się o rekompensaty sektorowe, przygotowany został⁶¹ informator dla wnioskodawców wraz z wykazem wymaganych załączników i wzorów oświadczeń oraz formularz wniosku w formacie xml.

Maksymalny limit środków finansowych przeznaczonych na przyznanie rekompensat w danym roku za rok ubiegły, zgodnie z art. 6 ust. 5 pkt 2 ustawy o systemie rekompensat przedstawiany był przez Prezesa URE w terminie do 31 stycznia każdego roku. W informacji Prezesa URE w sprawie terminowej ceny uprawnień do emisji uwzględnianej przy obliczaniu rekompensat za rok poprzedni oraz maksymalnego limitu środków finansowych przeznaczanych na przyznanie rekompensat za rok ubiegły, która zamieszczana była na stronach internetowych Urzędu, przedstawione limity kształtowały się następująco: limit na rok 2020 dla rekompensat za 2019 r. oraz na rok 2021 (za 2020 r.) wynosił po 890 000 tys. zł, na 2022 r. (za 2021 r.) 1 766 899 tys. zł, na 2023 r. (za 2022 r.) 2 648 341 tys. zł – łącznie 6 195 240 tys. zł.

Z tytułu pośrednich kosztów emisji w ramach systemu rekompensat, w latach 2020-2023 ze złożonych 297 wniosków na kwotę 3 731 771,0 tys. zł, URE rozpatrzyło pozytywnie i wypłaciło łącznie 283 rekompensaty⁶², w łącznej wysokości 3 688 212,1 tys. zł, co stanowiło 98,8% wartości złożonych wniosków oraz 59,5% limitu dostępnych w tych latach środków.

W ramach powyższych wypłat, w 2020 r. (rekompensata za 2019 r. wydana na podstawie ustawy o systemie rekompensat z 2019 r.) wydanych zostało łącznie 25 decyzji o przyznaniu rekompensat⁶³ na kwotę 340 881,9 tys. zł (38,3% limitu dostępnych środków finansowych na rekompensaty), w tym jedna decyzja o przyznaniu rekompensaty w części (kwota wnioskowana w wysokości 13 992,6 tys. zł zmniejszona o kwotę 104,1 tys. zł). Ponadto, wydano jedną decyzję o odmowie przyznania rekompensaty (na kwotę 105,9 tys. zł). Decyzja ta,

⁶⁰ Maksymalny limit środków finansowych przeznaczanych na przyznanie rekompensat za dany rok kalendarzowy jest równy wysokości środków ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w art. 49 ust. 2c ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, uzyskanych w roku kalendarzowym poprzedzającym rok kalendarzowy, za który są przyznawane rekompensaty. Maksymalny limit środków finansowych przeznaczonych na przyznanie rekompensat w danym roku przedstawiany był zgodnie z art. 6 ust. 5 pkt 2) ustawy o systemie rekompensat: <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/rekompensaty-sektorowe/ceny-wskazniki>.

⁶¹ Informacje zamieszczone na stronie internetowej URE: <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/aktualnosci/10647,Pomoc-publiczna-dla-energetyki-URE-publikuje-liste-92-podmiotow-z-sektorow-i-pod.html>.

⁶² Średnia kwota wypłaty w poszczególnych latach 2020-2023 wyniosła odpowiednio: 13 635,3 tys. zł, 11 652,5 tys. zł, 8 536,3 tys. zł i 18 190,8 tys. zł.

⁶³ Z uwzględnieniem dokonanych korekt po wezwaniach URE.

po wniesieniu odwołania⁶⁴ przez wnioskodawcę, wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie, została unieważniona, a wsparcie - po weryfikacji przez URE danych ujętych we wniosku - zostało udzielone (po wydaniu decyzji⁶⁵ Prezesa URE w 2023 r.) w wysokości 51,9 tys. zł.

Wydane zostały również dwa postanowienia o pozostawieniu wniosków bez rozpatrzenia⁶⁶ (na kwotę łączną 14 319,7 tys. zł).

W 2021 r. wydano 70 decyzji o przyznaniu rekompensat na kwotę 815 674,6 tys. zł (91,6% limitu dostępnych środków), dwie decyzje o odmowie⁶⁷ przyznania rekompensaty (kwota 1 025,4 tys. zł) oraz cztery postanowienia o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia (kwota 14 559,7 tys. zł).

W 2022 r. wydano 92 decyzje (na podstawie znowelizowanej ustawy o systemie rekompensat z 2022 r.) o przyznaniu rekompensat na kwotę 785 342,9 tys. zł (44,4% limitu dostępnych środków), trzy decyzje o odmowie przyznania rekompensaty (7 368,0 tys. zł) i dwa postanowienia o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia (kwota 1 673,3 tys. zł). Ponadto, wydano jedną decyzję w sprawie zwrotu rekompensat (art. 13 ustawy o systemie rekompensat), określając kwotę podlegającą zwrotowi na 5 708,0 tys. zł.

W 2023 r. wydanych zostało 96 decyzji o przyznaniu rekompensat na kwotę 1 746 312,7 tys. zł⁶⁸ (65,9% limitu dostępnych środków), jedno postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania⁶⁹ (4 402,8 tys. zł) oraz wydano jedną decyzję w sprawie zwrotu rekompensaty⁷⁰ (469,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 9-91, 1077-1129)

2.2 Zmiany w przyznawaniu rekompensat wynikające z nowelizacji ustawy

W 2020 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w zakresie Wytycznych⁷¹ w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu

⁶⁴ Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat, odwołanie od decyzji Prezesa URE odmawiającej przyznania rekompensat, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Do postępowań w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE, stosuje się przepisy Kpc.

⁶⁵ Decyzja Prezesa URE z dnia 1 sierpnia 2023 r., znak: DEK.WKR.723.1.26.2020/ACz/KBr (DKN: 66201/10) wydana dla Odlewni Rafamet Sp. z o.o. dla instalacji do odlewania metali żelaznych zlokalizowanej w Kuźni Raciborskiej.

⁶⁶ Według wyjaśnień Dyrektora DEK z dnia 7 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(8), Prezes URE pozostawił bez rozpatrzenia dwa wnioski z 2020 r., cztery wnioski z 2021 r. i dwa wnioski z 2022 r. z uwagi na fakt, iż pomimo wystosowania do wnioskodawców wezwania w trybie art. 10 ust. 9 ustawy o systemie rekompensat (tj. wezwania pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia) wnioski nie zostały uzupełnione o brakujące dokumenty. Żaden z tych podmiotów nie skorzystał z możliwości zaskarżenia czynności podjętych przez Prezesa URE.

⁶⁷ Decyzja odmowna dotyczyła wniosków z 2021 r. spółek: Rafamet Sp. z o.o. (niewłaściwe określenie daty rozpoczęcia produkcji w instalacji objętej wnioskiem) i Hutmen Sp. z o.o. (postawienie spółki w stan likwidacji) oraz wniosków z 2022 r. spółek: Steico Sp. z o.o. (wniosek dotyczący produkcji o PKD, która nie była objęta wsparciem), UPM Raflatac Sp. z o.o. i International Paper Cellulose Fibers Poland Sp. z o.o. (prowadzona działalność nie objęta wsparciem).

⁶⁸ Kwota uwzględnia wypłatę dokonaną w roku 2023 za rok 2019 w wysokości 51 873,95 zł (wypłata po wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie).

⁶⁹ Powodem wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie przyznania rekompensat było złożenie przez spółkę Fabryka Papieru Kaczory Sp. z o.o. wniosku po upływie ustawowego terminu. Na podstawie wniesionego przez podmiot zażalenia na postanowienie, sprawa była rozpatrzona przez Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK), który postanowieniem z dnia 18 września 2024 r. postanowił oddalić zażalenie spółki.

⁷⁰ Decyzja Prezesa URE z dnia 17 maja 2023 r., znak: DEK.WKR.723.3.75.2022.MCz(DKN:27970/6) w sprawie określenia kwoty rekompensaty podlegającej zwrotowi w wysokości łącznej 469,9 tys. zł od spółki Brembo Poland Sp. z o.o., z powodu błędnego ujęcia we wniosku wartości zużycia gazu ziemnego w instalacji odlewania metali żelaznych.

⁷¹ Dz. Urz. UE C z 2020 r. Nr 317, str. 5.

przydziałami emisji gazów cieplarnianych po 2021 r., zgodnie z którymi zasady przyznawania rekompensat uległy zmianie.

W związku z powyższym, wystąpiła konieczność dokonania zmian⁷² w ustawie w celu dostosowania jej do ram Nowych Wytycznych. Zmiany dotyczyły m.in. określenia maksymalnej intensywności pomocy na poziomie 75%, odejścia, od produkcji referencyjnej na rzecz produkcji rzeczywistej przy wyliczaniu wysokości rekompensaty, a tym samym rezygnacji z konieczności określenia zwiększenia zdolności produkcyjnej, możliwości wprowadzenia dodatkowych rekompensat⁷³, objęcia wsparciem całości zużycia energii elektrycznej, niezależnie od źródła jej pochodzenia⁷⁴, wprowadzenia warunkowości dla podmiotów ubiegających się o rekompensaty⁷⁵, możliwości wyliczania wysokości rekompensaty na podstawie wskaźnika emisji CO₂ opartego o zasady rynkowe, modyfikacji listy sektorów i podsektorów uprawnionych⁷⁶ do ubiegania się o rekompensaty.

Jednocześnie Komisja Europejska wskazała dodatkowo inne sektory⁷⁷, które mogły ubiegać się o rekompensaty. Projekt zmian⁷⁸ w ustawie zawierał wszystkie sektory i podsektory uprawnione do rekompensat zgodnie z Załącznikiem 1 do Nowych Wytycznych.

Od 2022 r. składane przez przedsiębiorców wnioski o przyznanie rekompensat (w odniesieniu do energii elektrycznej zużytej w roku 2021) zostały przygotowane według nowych przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych⁷⁹.

Podsumowując powyższe, najważniejsze zmiany dotyczyły listy sektorów uprawnionych do otrzymania rekompensat, wykluczone zostały w szczególności: sektory produkcji nawozów i związków azotowych, produkcji chemikaliów

⁷² Rok 2021 był ostatnim rokiem, w którym rekompensaty przyznane zostały na zasadach określonych w ustawie o systemie rekompensat z 2019 r. (w wersji przed nowelizacją ustawy w lutym 2022 r.). Nowelizacja ustawy wynikała również ze zmian wprowadzonych ustawą z dnia 13 lipca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw (Dz. U. poz. 1477).

⁷³ W przypadku, gdy poniesione koszty pośrednie, po uwzględnieniu rekompensat na poziomie 75%, przekraczały 1,5% wartości dodanej przedsiębiorstwa, była możliwość ograniczenia kwoty kosztów pośrednich przez przyznanie dodatkowej rekompensaty tej wartości.

⁷⁴ Zgodnie z wytycznymi obowiązującymi do 2020 r. wytwarzanie energii we własnym zakresie nie było ujmowane przy wyliczaniu rekompensat.

⁷⁵ W postaci wdrożenia zaleceń zawartych w sprawozdaniu z audytu energetycznego tak, aby okres zwrotu z inwestycji wynikających z wdrożenia ww. zaleceń nie przekraczał trzech lat, a koszty tych inwestycji były proporcjonalne, lub alternatywnie ograniczenia śladu węglowego zużycia energii elektrycznej tych pomiotów, aby pokryć co najmniej 30% ich zużycia energii elektrycznej ze źródeł bezemisyjnych, lub alternatywnie poniesienia 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.

⁷⁶ Na podstawie przeprowadzonych analiz Komisja Europejska wykluczyła część sektorów (Załącznik 1 do Nowych Wytycznych), które mogły ubiegać się o rekompensaty, m.in. wydobywanie minerałów dla przemysłu chemicznego oraz do produkcji nawozów, produkcja nawozów i związków azotowych, obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne (...), wytwarzanie i przetwarzanie koksu (...), produkcja włókien chemicznych, górnictwo rud żelaza, produkcja tworzyw sztucznych oraz masy włóknistej drzewnej.

⁷⁷ Były to m.in. sektory: produkcja masy włóknistej, wytwarzanie i przetwarzanie produktów rafinacji ropy naftowej, produkcja pozostałych metali nieżelaznych, polietylen w formach podstawowych, odlewnictwo żelaza, wodor.

⁷⁸ Ponadto, w konsekwencji ww. zmian w projekcie ustawy przewidziane zostało: wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej w przypadku niespełnienia warunkowości przez podmioty, które uzyskały rekompensaty, możliwość wydania przez Prezesa URE decyzji w sprawie przyznania w części rekompensat za poprzedni rok kalendarzowy czy wydłużenie okresu wydania decyzji przez Prezesa URE, wynikające z konieczności oceny dodatkowej dokumentacji, oraz skrócenie okresu przeznaczonego dla BGK na wypłatę rekompensat, aby rekompensaty mogły zostać wypłacone w terminie zbliżonym do przewidzianego w obecnej ustawie o systemie rekompensat.

⁷⁹ Dz. U. poz. 469.

organicznych czy górnictwa rud żelaza, które to sektory były znaczącymi beneficjentami pomocy w zakresie rekompensat przyznanych w poprzednich latach. Nowa lista uprawnionych do wsparcia sektorów obejmowała sektory wytwarzania i przetwarzania produktów rafinacji ropy naftowej oraz wytwarzania wodoru.

Od 2022 r. – inaczej niż w poprzednich latach – rekompensaty były wyliczane w oparciu o rzeczywiste zużycie energii elektrycznej i rzeczywistą wielkość produkcji w roku kalendarzowym, za który rekompensaty zostały przyznane (czyli za rok ubiegły), nie zaś na podstawie wartości historycznych – nawet sprzed kilkunastu lat – jak miało to miejsce przed nowelizacją *ustawy*.

W nowelizacji *ustawy*, w porównaniu do zasad przyznawania rekompensat w latach poprzednich, zmieniony został termin wydawania decyzji przez Prezesa URE na podstawie art. 11 *ustawy o systemie rekompensat* z 30 września na dzień 31 października. Dodana została możliwość ubiegania się (w terminie do 31 lipca danego roku) o zwiększenie kwoty rekompensaty, o tzw. rekompensaty dodatkowe (art. 10 ust. 6a). Rekompensaty te dotyczyły przypadków, w których intensywność pomocy w wysokości 75% była niewystarczająca do zapewnienia odpowiedniej ochrony przed ryzykiem ucieczki emisji i była obliczana jako różnica pomiędzy jedną trzecią wartości przyznanych rekompensat, a wartością odpowiadającą 1,5% wartości dodanej brutto (GVA)⁸⁰ danego podmiotu w roku kalendarzowym, za który były przyznawane rekompensaty.

Jednocześnie, wraz z Nowymi Wytycznymi, Komisja Europejska przyjęła na potrzeby wyliczania rekompensat za lata 2021-2030 nowe poziomy benchmarków (wskaźników) mających wpływ na wysokość udzielanego wsparcia, zgodnie z którymi z każdym rokiem przyznawania rekompensat zmniejszana będzie zarówno wartość benchmarków, jak i wartość wskaźnika rezerwowego zużycia energii uwzględnianych przy wyliczaniu rekompensat, co będzie wpływać na ich poziom.

Oznaczało to, że pomimo faktycznego wyższego zużycia energii przedsiębiorcy otrzymywali rekompensaty tylko do wysokości kwoty obliczonej na podstawie określonych benchmarków, co miało na celu motywowanie przedsiębiorców do korzystania z energooszczędnych rozwiązań w instalacjach produkcyjnych objętych wsparciem.

Według wyjaśnień⁸¹ Dyrektora DEK, nowe brzmienie *ustawy* (wymuszone zmianą Wytycznych, na podstawie których notyfikowany był system wsparcia), ograniczające liczbę sektorów uczestniczących w systemie wsparcia oraz określające benchmarki produktowe, było zasadniczo mniej korzystne dla przedsiębiorców niż w przypadku ustalania rekompensat w oparciu o wskaźnik efektywności zużycia rezerwowej energii elektrycznej. Zgodnie z art. 2 *ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat*, wyjątkowo w 2022 r., dla wniosków za rok 2021, termin składania wniosków został przedłużony z 31 marca do 30 kwietnia 2022 r.

Jednocześnie, w związku z wejściem w życie rozporządzenia z 5 kwietnia 2022 r. *w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora*⁸², w serwisie⁸³ BIP URE udostępnione zostały nowe, uaktualnione formularze, które umożliwiały przekazywanie wniosków do URE w formie

⁸⁰ Z ang. *Gross Value Added* - wartość dodana brutto, to wartość dóbr i usług wytworzonych przez branżę, sektor, producenta, obszar lub region w gospodarce. Jest to całkowita wartość wytworzonych produktów, bez uwzględnienia kosztów pośrednich, które zostały poniesione na ich wytworzenie.

⁸¹ Pismo z dnia 7 listopada 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(20).

⁸² Rozporządzenie z dnia 5 kwietnia 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 790).

⁸³ Na stronie Urzędu Regulacji Energetyki - w dedykowanej rekompensatom sektorowym zakładce - dostępna była również szczegółowa Informacja dla przedsiębiorców, w której omówione zostały zarówno formalne jak i merytoryczne kwestie istotne w kontekście prawidłowego przygotowania i złożenia wniosku.

elektronicznej (w formacie xml⁸⁴). Usprawnienie to umożliwiało przetwarzanie danych przekazanych przez przedsiębiorców na potrzeby rozpatrzenia wniosku, wyliczenia rekompensat oraz wygenerowania decyzji w przedmiocie ich przyznania.

Wraz z uaktualnionymi formularzami opublikowane zostały nowe instrukcje ich wypełniania, wykazy wymaganych załączników składanych wraz z wnioskiem o przyznanie rekompensat oraz wzory wymaganych *ustaw* oświadczeń.

(akta kontroli str. 1133-1160, 1298-1302, 1317-1363, 1434-1445, 1530-1533)

2.3 Organizacja pracy w URE w związku z realizacją zadań związanych z systemem rekompensat

Zgodnie z informacją przedstawioną przez Dyrektora Generalnego URE⁸⁵, w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy o *systemie rekompensat*, w URE utworzonych zostało 11 etatów. Według wyjaśnień⁸⁶ Dyrektora Generalnego URE w celu realizacji zadań i obsługi systemu rekompensat w DPR utworzono jeden etat radcy, w Biurze Dyrektora Generalnego utworzono dwa etaty głównego specjalisty, dodatkowo w DEK utworzono osiem etatów, w tym etat naczelnika wydziału, radcy, głównego specjalisty, starszego specjalisty i specjalisty.

Na nowo utworzone etaty, URE otrzymał w 2020 r. środki w wysokości 1 656,4 tys. zł. W kolejnych latach 2021-2024 wydatki związane ze sfinansowaniem 11 etatów, zostały włączone przez Ministra Finansów do limitu wydatków budżetowych dla części 50 - Urząd Regulacji Energetyki, określonego w ustawie budżetowej na dany rok.

W celu przygotowania pracowników DEK do realizacji nowych zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków o przyznanie rekompensat w URE nie prowadzono specjalistycznych szkoleń. Jak wynika z informacji przedstawionych przez Dyrektora DEK⁸⁷ pracownicy nabywali wiedzę dotyczącą wdrażanego instrumentu wsparcia poprzez uczestnictwo w przygotowywaniu informacji dla wnioskodawców publikowanych na stronie internetowej Urzędu oraz udział w testowaniu formularza wniosku o przyznanie rekompensat, co miało pozwolić im na przyswojenie rozwiązań zawartych w *ustawie*. Natomiast po wpłynięciu wniosków w pierwszym naborze (28 wniosków), każda ze spraw była analizowana wspólnie z Naczelnikiem Wydziału ds. Kontroli Realizacji Systemów Wsparcia w DEK⁸⁸. W przypadku wystąpienia kwestii precedensowych i problemowych, wielokrotnie organizowane były spotkania o charakterze roboczym wszystkich pracowników zajmujących się rekompensatami, w tym Dyrektora Departamentu, celem wspólnego omówienia i wypracowania rozwiązań.

Według wyjaśnień⁸⁹ Dyrektora DEK, każdy nowy pracownik (tj. pracownik przystępujący po raz pierwszy do analizy wniosków) przechodził szkolenie, realizowane przez Naczelnika Wydziału obsługującego rekompensaty. W trakcie szkoleń omawiane były m.in. poszczególne dokumenty z wniosku oraz wskazywane były elementy na które należy zwrócić szczególną uwagę. Dodatkowo, każdemu z nowych pracowników, do każdej sprawy przypisany został „mentor – pracownik z większym doświadczeniem merytorycznym”, który na etapie analizy wniosku służył pomocą w weryfikacji wniosku, przekazywał dodatkowe wyjaśnienia, omawiał z pracownikiem ewentualne wątpliwości.

⁸⁴ Ang. XML Schema Definition – XSD – standard służący do definiowania struktury dokumentu XML wykorzystywany do komunikacji pomiędzy systemami teleinformatycznymi.

⁸⁵ Pismo z dnia 28 sierpnia 2024 r., znak: BDG.SOPIK.090.1.2024.MSZS.

⁸⁶ Pismo z dnia 20 września 2024 r., znak: BDG.SOPIK.090.1.2024.MSZS.

⁸⁷ Pismo z dnia 4 października 2024 r., znak: DEK WKR.090.1.2024.MSt(17).

⁸⁸ Dalej: Naczelnik Wydziału.

⁸⁹ Pismo z dnia 2 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(7).

Po otrzymaniu wniosku od przedsiębiorców zainteresowanych otrzymaniem rekompensaty i spełniających warunki ustawowe, przekazywany był on pracownikowi Departamentu do dalszego prowadzenia sprawy. Wyznaczony pracownik DEK dokonywał weryfikacji formalnej i merytorycznej, przygotowywał wezwania w przypadku braków lub konieczności złożenia dodatkowych wyjaśnień przez wnioskodawcę, a w przypadku kompletnego wniosku - zawiadomienie o zakończeniu postępowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami⁹⁰ Dyrektora DEK, obecnie weryfikacją wniosków zajmuje się sześciu pracowników merytorycznych (na jeden etat ogłoszony został nabór na zastępstwo) oraz Naczelnik Wydziału. Podczas weryfikacji wniosków obowiązuje zasada „dwóch par oczu”, tj. dwóch pracowników merytorycznych dokonuje weryfikacji tego samego wniosku, po czym wniosek przekazywany jest Naczelnikowi Wydziału, który również dokonuje jego sprawdzenia. Następnie wniosek otrzymuje Dyrektor Departamentu w celu ostatecznej akceptacji.

W związku ze stwierdzonym, w trakcie kontroli NIK, przypadkiem błędnego przypisania oznaczenia wielkości przedsiębiorcy⁹¹ (według wyjaśnień⁹² Dyrektora DEK podczas importu danych z wniosku o przyznanie rekompensat, pracownik nie dokonał akceptacji zmiany danych ze „średniego” na „dużego” przedsiębiorcę), Naczelnik Wydziału, przekazał (w formie maila⁹³) pracownikom informację, że w przypadku pojawienia się podczas importu danych do bazy URE komunikatu o zmianach, należy w pierwszym kroku odrzucić zgodę na import danych, następnie dokonać weryfikacji zakresu zmian z wersją papierową wniosku oraz poinformować Dyrektora Departamentu lub Naczelnika Wydziału o zaistniałych zmianach. Dyrektor DEK lub Naczelnik Wydziału akceptują lub odrzucają zmiany zawarte we wniosku.

Dyrektor DEK poinformował⁹⁴, że w związku z zaistniałą sytuacją, trwają prace mające na celu uzupełnienie instrukcji korzystania z bazy URE dla pracowników, w celu uniknięcia w przyszłości takich błędów.

(akta kontroli str. 945-1002, 1133-1160, 1306-1363, 1370-1380, 1430-1431, 1860-1924)

2.4 Weryfikacja wniosków i wydawanie decyzji

W ramach systemu – Bazy URE, na podstawie pozyskanych z wersji elektronicznej wniosku, otrzymanych od wnioskodawcy plików w formacie xml, po dokonaniu weryfikacji i uzupełnień danych przez pracowników DEK oraz po zakończeniu wszystkich postępowań administracyjnych, wyliczenie rekompensat następowało jednocześnie i automatycznie.

Zgodnie z zapisami ustawy (art. 7a i 7b) łączna wysokość rekompensat ustalona na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków o przyznanie rekompensat złożonych w danym roku kalendarzowym mogła zostać zwiększona lub obniżona, do wysokości maksymalnego limitu środków finansowych przeznaczanych na przyznanie rekompensat.

Po dokonaniu powyższych wyliczeń, na podstawie przygotowanego przez DEK szablonu, wzoru decyzji⁹⁵ na dany rok, który zawierał treść wspólną dla wszystkich rekompensat, w zakresie m.in. podstawy przyznania wsparcia oraz okresu za jaki

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Niewłaściwe przypisanie w systemie wielkości przedsiębiorcy dotyczyło wniosku z dnia 23 marca 2023 r. Huty Łaziska SA, decyzja nr RS-2022/13594/3/2023.

⁹² Pismo z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(10).

⁹³ Mail z dnia 20 sierpnia 2024 r.

⁹⁴ Mail do NIK z dnia 28 sierpnia 2024 r.

⁹⁵ Opracowany wzór był dostosowany do zmienionych, znowelizowanych przepisów prawa oraz zakresów wsparcia – m.in. uzupełniony o rekompensaty dodatkowe.

wsparcie było udzielane, zawierającego także pola, które były wypełniane z zasobów zawartych w Bazie URE – sporządzana była administracyjna decyzja o przyznaniu rekompensaty, zaakceptowana i podpisana przez Prezesa URE lub osobę przez niego upoważnioną.

Dyrektor DEK poinformował⁹⁶, że nie jest znany przypadek wypłaty błędnie naliczonej (w stosunku do przekazanych we wniosku i w formularzu xml danych) rekompensaty. W badanej próbie 16 wniosków przedsiębiorców o przyznanie rekompensaty, nie stwierdzono przypadku odwołań⁹⁷ wnioskodawców od wysokości kwoty wsparcia wyliczonej przez URE (a następnie zawartych w decyzji Prezesa URE) na podstawie zweryfikowanych danych źródłowych ujętych we wniosku, dotyczących zużycia energii elektrycznej i wielkości produkcji.

W Urzędzie nie wdrożono sformalizowanej procedury dla całego procesu oceny wniosków o udzielenie rekompensat, która określałaby w sposób szczegółowy terminy i zakres działań związanych z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie rekompensat. Dyrektor DEK wyjaśnił⁹⁸, że z uwagi na dużą odmienność spraw (różnorodność procesu produkcji, odmienność instalacji, sposób wyliczania rekompensat), sformalizowaną procedurą może być objęty wyłącznie etap weryfikacji formalnej wniosku, tj. etap sprawdzania wniosków na okoliczność zawarcia w nich dokumentów i informacji wyszczególnionych w wykazie załączników do wniosku. Wykaz ten stanowi tzw. *check-listę*, według której dokonuje się weryfikacji kompletności wniosku. W przypadku braków formalnych przygotowywane było wezwanie do ich uzupełnienia. Zgodnie art. 10 ust. 9 ustawy o systemie rekompensat, w przypadku, gdy wniosek nie zawierał informacji, o których mowa w art. 10 ust. 3 ustawy lub wnioskodawca nie dołączył dokumentów, o których mowa w art. 10 ust. 5 ustawy, albo wniosek przekazany w postaci elektronicznej zawierał informacje inne niż wniosek złożony w postaci papierowej, Prezes URE wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku lub usunięcia rozbieżności w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania.

W przypadku braku uzupełnienia wniosku lub nieusunięcia rozbieżności, Prezes URE pozostawiał wniosek bez rozpatrzenia (odmowa przyznania rekompensat jest odrębną procedurą). Natomiast w przypadku przekazanych (w ramach uzupełnienia wniosku) niewystarczających danych czy też wymagających dalszych wyjaśnień (poza brakami formalnymi), Prezes URE na podstawie art. 19 ustawy o systemie rekompensat wzywał przedsiębiorcę do przekazania dodatkowych dokumentów oraz do złożenia dalszych wyjaśnień. Brak uzupełnienia wniosku przez wnioskodawcę w tym zakresie mógł mieć wpływ na rozstrzygnięcie w sprawie przyznania rekompensat, a także skutkować wydaniem decyzji o odmowie przyznania rekompensat, o czym Prezes URE informował wnioskodawcę w pouczeniu zawartym w wezwaniu. W przypadku pierwszego wezwania wyznaczony termin był zgodny z terminem określonym w art. 10 ust. 9 ustawy o systemie rekompensat (to jest termin 14 dni).

Według wyjaśnień⁹⁹ Dyrektora DEK, URE korzystało z powyższego uprawnienia wzywania przedsiębiorcy do przekazania dodatkowych dokumentów oraz do złożenia dalszych wyjaśnień „w odniesieniu do większości podmiotów ubiegających się o przyznanie rekompensat w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego”. Powołując się na art. 19 ust. 1 ustawy o systemie rekompensat (w związku z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa) wnioskodawcy wzywani byli do przesłania wyjaśnień,

⁹⁶ Pismo z dnia 2 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(7).

⁹⁷ Rafineria Gdańska Sp. z o.o. złożyła odwołanie dotyczące wysokości kwoty rekompensaty dodatkowej - szczegółowe informacje w pkt 2.7 wystąpienia.

⁹⁸ Pismo z dnia 2 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(7) oraz z 20 września 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(15).

⁹⁹ Pismo z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(10).

dodatkowych dokumentów, informacji niezbędnych do weryfikacji danych przedstawionych przez wnioskodawcę we wniosku i załącznikach do niego. W odniesieniu do innych niż strona postępowania podmiotów, URE nie wzywało do składania wyjaśnień na podstawie art. 19 ust. 2 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 6) ustawy, jednym z załączników do wniosku o udzielenie rekompensat była opinia weryfikatora, stwierdzająca poprawność, wiarygodność oraz dokładność danych zawartych we wniosku, wraz z metodyką zbierania danych zawartych we wniosku.

Szczegółowy zakres opinii sporządzanej przez weryfikatora, zgodnie z art. 10 ust. 10 ustawy, określony został w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw gospodarki *w sprawie wzoru wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora*.

Według wyjaśnień¹⁰⁰ Dyrektora DEK, sposób sprawdzania przez URE, czy zakres opinii weryfikatora w złożonych wnioskach o przyznanie rekompensat zawierał wszystkie wymogi¹⁰¹ określone w § 11 ust. 1 rozporządzenia, polegał na weryfikacji opinii przez pracowników Urzędu, pod kątem kompletności zawarcia w nich ww. informacji.

Należy zauważyć, że z uwagi na brak określenia w rozporządzeniu jednolitego wzoru opinii weryfikatora, opinie poszczególnych weryfikatorów, pomimo że sporządzane były na różnych szablonach, zawierały wymagane dane i informacje określone w rozporządzeniu.

Dyrektor DEK wyjaśnił ponadto, że z uwagi na fakt, iż to Prezes URE jest organem odpowiedzialnym za udzielanie pomocy publicznej i z uwagi na treść art. 10 ust. 8 ustawy *o systemie rekompensat*, w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych kończących się wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie rekompensat, każdorazowo weryfikowane są dane mające wpływ na kwotę przyznawanych rekompensat, opinia weryfikatora ma charakter pomocniczy, podobnie jak to ma miejsce w przypadku opinii sporządzanych przez jednostki akredytowane, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. *o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji*¹⁰², na potrzeby wydania decyzji przez Prezesa URE.

Po procedurze rozpatrywania wniosków, a przed wydaniem decyzji o przyznaniu rekompensat, Urząd wysyłał do wnioskodawcy zawiadomienie o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, o której mowa w art. 10 Kpa.

W dalszej kolejności wydawana była decyzja w sprawie przyznania w całości lub w części, lub odmowy przyznania rekompensat za wnioskowany poprzedni rok kalendarzowy. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 ustawy *o systemie rekompensat*, w decyzji o przyznaniu rekompensat Prezes URE określa wysokość przyznanych rekompensat, bez wskazania częściowych kwot rekompensaty i bez podziału na poszczególne produkty czy instalacje.

Jak wynika z wyjaśnień¹⁰³ Dyrektora DEK ujęcie we wniosku o przyznanie rekompensaty szczegółowych danych w zakresie określenia kwot w rozbiciu na poszczególne instalacje i produkty – zostało odrzucone przez Ministerstwo

¹⁰⁰ Pismo z dnia 2 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(7).

¹⁰¹ Określone w rozporządzeniu wymogi w zakresie dokonania analizy danych, o których mowa w § 3 ust. 2 i §§ 4-6, zawartych we wniosku o przyznanie rekompensat oraz analizy dotyczącej metodyki zbierania tych danych, przeprowadzenia ich weryfikacji, informacji, czy w celu sprawdzenia działania mierników i systemów monitorowania w instalacji lub pozyskania brakujących danych zawartych we wniosku, przeprowadzono sprawdzenie działania mierników i systemów monitorowania lub pozyskano brakujące dane i informacje wskazane w planie weryfikacji na terenie zakładu, w którym instalacja była eksploatowana.

¹⁰² Dz. U. z 2024 r. poz. 639, ze zm.

¹⁰³ Pismo z dnia 18 października 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(18).

na etapie uzgodnień międzyresortowych - „w ocenie projektodawcy uwaga ta była niezasadna i nie została przez niego uwzględniona”.

Dyrektor DEK wyjaśnił¹⁰⁴, że przedstawiona w decyzji Prezesa URE kwota rekompensat – stanowiąca sumę dla wszystkich produktów i instalacji - jest wyliczona zgodnie z art. 7 ust. 9 ustawy.

(akta kontroli str. 945-956)

W przypadku, gdy dany przedsiębiorca występował o zwiększenie rekompensaty, o którym mowa w art. 7a ust. 1 ustawy o systemie rekompensat, w decyzji podawana była łączna kwota przyznanej rekompensaty z wyszczególnieniem kwoty rekompensat obliczonych zgodnie z art. 7 ust. 1-3 ustawy oraz kwoty rekompensaty dodatkowej.

W uzasadnieniu decyzji wskazana była data złożenia wniosku oraz rok, za który mają być przyznane rekompensaty, jak również wykaz instalacji i produktów z oznaczeniem kodów PKD, PKWiU i PRODKOM wskazanych we wniosku.

Jeśli przedsiębiorca występował o zwiększenie zgodnie z art. 7a ust. 1 ustawy, uzasadnienie do decyzji zawierało wzmiankę, że wnioskodawca przekazał w terminie informację, oświadczenie i dokumenty, o których mowa w art. 10 ust. 6a ustawy.

W przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia dla strony postępowania, w uzasadnieniu decyzji ujęta była informacja, że w trakcie przeprowadzonego postępowania administracyjnego ustalono, że złożony wniosek w całości zasługuje na uwzględnienie.

Ponadto, w decyzjach zawarta była informacja, że łączna kwota rekompensat nie przekroczyła maksymalnego limitu środków finansowych przeznaczonych na przyznanie rekompensat za dany rok, a także, o braku podstaw¹⁰⁵ do pomniejszenia kwoty rekompensaty.

Treść decyzji i uzasadnienia była odpowiednio modyfikowana przez pracowników DEK w przypadku odmowy przyznania rekompensaty. Ponadto, w treści uzasadnienia szczegółowo opisane były powody, dla których należało orzec jak w sentencji, tj. odmówić przyznania wsparcia.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 107 § 3 Kpa uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Natomiast w decyzjach o przyznaniu rekompensat¹⁰⁶ nie podawano istotnych faktów i dowodów stanowiących podstawę wydania decyzji przez organ, w tym informacji o dokonaniu przez wnioskodawcę korekt wniosku.

Dyrektor DEK wyjaśnił¹⁰⁷, że zakres obejmujący wzór decyzji został określony na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o systemie rekompensat. Natomiast w przypadku, gdy decyzja o udzieleniu rekompensat była decyzją uwzględniającą w całości żądania strony postępowania, Prezes URE - zgodnie z art. 107 § 4 Kpa - mógł całkowicie odstąpić od sporządzenia uzasadnienia tej decyzji.

NIK nie podziela opinii przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach, gdyż w przypadku pozytywnych rozstrzygnięć, wydawane decyzje zawierały w uzasadnieniu częściowy opis stanu faktycznego, tj. informacje dotyczące pierwszej wersji wniosku, niezależnie czy był on uzupełniany czy też korygowany.

Należy również wskazać, że w przypadku korekty wniosku dokonanej przez wnioskodawcę na podstawie wezwania przez URE, kwoty rekompensat były

¹⁰⁴ Pismo z dnia 2 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(7).

¹⁰⁵ Pomniejszenia z powodów, o których mowa w art. 6 ust. 3 oraz w art. 7a ust. 2 ustawy.

¹⁰⁶ W tym m.in. decyzja nr RS-2022/4336/4/2023, RS-2022/23153/3/2023, RS-2022/2678/3/2023.

¹⁰⁷ Pismo z dnia 4 października 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(17).

obliczane na podstawie skorygowanych danych, a nie na podstawie danych zawartych w pierwotnie złożonym wniosku, do którego odnosiło się uzasadnienie zawarte w decyzji Prezesa URE.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁰⁸ Dyrektor DEK, nie wystąpił przypadek wypłaty błędnie naliczonej (w stosunku do przekazanych we wniosku i w formularzu xml danych) rekompensaty. Ewentualne różnice pomiędzy kwotami rekompensat oszacowanymi przez przedsiębiorców a kwotami wyliczonymi przez URE i ujętymi w decyzjach Prezesa URE, wynikały z dokonanych przez przedsiębiorców zaokrąglenia kwot bazowych stanowiących elementy składowe wzorów określonych w art. 7 ust. 1-3 ustawy. Występowały również przypadki braku uwzględnienia limitu wskaźnika zużycia energii elektrycznej (benchmarku) i niewłaściwego wskazania pełnej ilości zużytej energii elektrycznej stanowiącej podstawę do obliczenia kwoty rekompensaty. (akta kontroli str. 945-1002, 1133-1160)

2.5 Badana próba decyzji o przyznaniu rekompensat

Szczegółowej kontroli poddano jedną decyzję¹⁰⁹ Prezesa URE przyznającą rekompensatę za rok 2020, wydaną w dniu 30 września 2021 r. na podstawie ustawy o systemie rekompensat z 2019 r. oraz 15 decyzji¹¹⁰ Prezesa URE przyznających rekompensaty za rok 2022, wydanych na podstawie znowelizowanej ustawy o systemie rekompensat z 2022 r. Na wybór decyzji do badania wpływ miała wysokość uzyskanej kwoty pomocy w formie rekompensaty.

W ramach decyzji Nr RS-2020/4336/2/2021 Prezesa URE przyznającej wsparcie dla spółki ArcelorMittal Poland SA z 2021 r., wniosek¹¹¹ o przyznanie rekompensat złożony na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat z 2019 r. przez przedsiębiorcę, wpłynął do Kancelarii URE w dniu 31 marca 2021 r. We wniosku tym, poza informacjami w zakresie innych instalacji na jakie złożony został wniosek o wsparcie w formie rekompensaty, wskazano również, że dwie instalacje objęte wsparciem w ubiegłym roku, zostały wyłączone z eksploatacji i tym samym wielkość rekompensaty dla tych instalacji została wyznaczona na poziomie „zero” złotych. Pismem z 9 sierpnia 2021 r. URE wystąpiło do przedsiębiorcy o korektę wniosku poprzez usunięcie z niego wyłączonych z eksploatacji instalacji oraz o złożenie dodatkowych wyjaśnień i ewentualnych korekt w zakresie wielkości produkcji we wskazanych wyłączonych instalacjach. W dniu 24 sierpnia 2021 r. przedsiębiorca pisemnie¹¹² odniósł się do uwag złożonych do wniosku, przedstawiając zaktualizowane dane i informacje, a na wezwanie Prezesa URE zawarte w mailu z dnia 25 sierpnia 2021 r. przedsiębiorca przesłał skorygowany wniosek¹¹³ o przyznanie rekompensat za 2020 r. W dniu 13 września 2021 r. URE przesłało

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Decyzja Nr RS-2020/4336/2/2021 wydana dla spółki ArcelorMittal Poland SA, przyznająca przedsiębiorstwu rekompensatę za rok 2020 w wysokości 100 291 650,94 zł.

¹¹⁰ Decyzje wydane dla: spółek: 1. Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA (numer decyzji: RS-2022/590/4/2023, kwota wsparcia 23 676 579,77 zł), 2. ANWIL SA (RS-2022/738/3/2023, 43 707 232,14 zł), 3. Celsa Huta Ostrowiec Sp. z o.o. (RS-2022/4985/4/2023, 88 971 333,41 zł), 4. Polski Koncern Naftowy ORLEN SA (RS-2022/554/4/2023, 97 693 486,38 zł), 5. Zakłady Górniczo-Hutnicze Bolesław SA (RS-2022/605/4/2023, 61 592 981,48 zł), 6. PCC Rokita SA (RS-2022/9256/4/2023, 54 647 596,67 zł), 7. COGNOR SA (RS-2022/23153/3/2023, 42 256 837,38 zł), 8. Grupa Azoty Zakłady Chemiczne Police SA (RS-2022/580/4/2023, 10 076 608,38 zł), 9. Grupa Azoty SA (RS-2022/711/4/2023, 11 064 406,14 zł), 10. MM Kwidzyn Sp. z o.o. (RS-2022/592/4/2023, 110 983 912,86 zł), 11. Rafineria Gdańska Sp. z o.o. (RS-2022/15124/2/2023, 84 396 950,16 zł), 12. ArcelorMittal Poland SA (RS-2022/4336/4/2023, 97 286 862,32 zł), 13. CMC Poland Sp. z o.o. (RS-2022/731/4/2023, 114 857 005,94 zł), 14. Huta Łaziska SA (RS-2022/13594/3/2023, 98 474 447,14 zł) i 15. KGHM Polska Miedź SA (RS-2022/2678/3/2023, 94 748 168,64 zł).

¹¹¹ Pismo z dnia 24 marca 2021 r., znak: DE-2/168/2021.

¹¹² Pismo z dnia 24 sierpnia 2021 r., znak: DE-2/425/2021.

¹¹³ Pismo z dnia 31 sierpnia 2021 r., znak: DE-2/439/2021.

przedsiębiorcy zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie przyznania pomocy publicznej z tytułu przenoszenia kosztów zakupu uprawnień do emisji na ceny energii elektrycznej zużywanej w sektorach lub podsektorach energochłonnych. Po rozpatrzeniu wniosku przedsiębiorcy w dniu 30 września 2021 r. wydana została przez Prezesa URE decyzja przyznająca rekompensatę za rok 2020 w wysokości 100 291 650,94 zł. Czas rozpatrywania przedmiotowego wniosku, od daty wpływu do daty wezwania o uzupełnienie wniosku wyniósł 131 dni.

Wszystkie 15 zbadanych wniosków o przyznanie rekompensat za 2022 rok złożone zostało w terminie określonym w art. 10 ust. 2 *ustawy* – tj. do dnia 31 marca. Dwa ze złożonych wniosków były kompletne (PCC Rokita SA, PKN ORLEN SA), w jednym przypadku wnioskodawca dokonał uzupełnienia bez wezwania ze strony URE (MM Kwidzyn Sp. z o.o.). W przypadku 12 wniosków Urząd wzywał (na podstawie art. 10 ust. 9 *ustawy*) przedsiębiorców do złożenia uzupełnień. Z badanej próby 15 wniosków cztery wymagały korekt, w zakresie zmiany danych, na podstawie których wyliczane były kwoty rekompensat, a w ślad za tym, zmiany opinii weryfikatora.

Ponadto, na podstawie art. 7a znowelizowanej *ustawy o systemie rekompensat*, sześciu przedsiębiorców złożyło wnioski o rekompensaty dodatkowe, z których dwa wymagały korekt w zakresie wartości dodanej brutto - GVA wraz z korektą opinii biegłego rewidenta (Huta Łaziska SA, Rafineria Gdańska Sp. z o.o.).

W większości badanych przypadków, wnioski składane przez przedsiębiorców zawierały wszystkie wymagane załączniki, jednak nie zawsze były one aktualne (np. zaświadczenia o pozytywnym wyniku audytu ISO) lub przedstawiane były kopie dokumentów, podczas gdy wymagane były ich oryginały (zaświadczenia z urzędu skarbowego o niezaleganiu w opłacaniu podatków, opinie weryfikatorów, oświadczeń wnioskodawcy wymaganych wraz z wnioskiem).

W 11 przypadkach Urząd wzywał wnioskodawców na podstawie art. 19 ust. 1 *ustawy* (a także na podstawie art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 *Kpa*) do przesłania w formie papierowej i elektronicznej sprawozdania dla miejsca korzystania ze środowiska składanego do Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE) za rok 2022 dla wszystkich instalacji wskazanych we wniosku.

Ponadto, wnioskodawcy wzywani byli do złożenia wyjaśnień w zakresie kwestii merytorycznych dotyczących m.in. danych źródłowych, na podstawie których określona została wielkość produkcji oraz zużycie energii elektrycznej stanowiące podstawę obliczenia kwot rekompensat (raportów SAP, odczytów układów pomiarowych, raportów z produkcji, zmiany stanów magazynowych, zestawienia faktur zakupu energii elektrycznej oraz zestawienia faktur wystawionych przez przedsiębiorcę), uzupełnienia metodyki zbierania danych, opisu procesów, opisu schematów blokowych itp. URE analizując wnioski, zwracał uwagę na różnice w określeniu wielkości produkcji oraz zużycia energii elektrycznej w przedstawionych do wniosków dokumentach, jak również odnosił te dane do wykazanych przez poszczególnych przedsiębiorców adekwatnych danych składanych w poprzednich latach.

Średni czas rozpatrywania analizowanych wniosków, tj. od daty wpływu do Urzędu do dnia wysłania wezwania do uzupełnienia, wynosił 177 dni, przy czym najkrótszy termin wynosił 112 dni (Celsa Huta Ostrowiec Sp. z o.o.), a najdłuższy 193 dni (Zakłady Górniczo-Hutnicze Bolesław SA).

Z badanej próby 15 wniosków, cztery wnioski wymagały korekty danych, na podstawie których wyliczane były kwoty rekompensat, a w ślad za tym wymagały zmiany opinii weryfikatora, potwierdzającej skorygowane dane (Cognor SA, ArcelorMittal Poland SA, CMC Poland Sp. z o.o., KGHM Polska Miedź SA).

W przypadku wniosku Cognor SA, powodem korekty było zaliczenie do zużycia energii elektrycznej produktu, który nie był wymieniony w załączniku nr 1 do ustawy *o systemie rekompensat*.

Spółka ArcelorMittal Poland SA dokonała korekty zużycia energii po ponownej weryfikacji i przeliczeniu danych pozyskanych z wydziałów produkcyjnych.

W przypadku wniosku CMC Poland Sp. z o.o. korekta¹¹⁴ wniosku polegała na rozdzieleniu produkcji przypisanej do danego kodu PKD.

KGHM Polska Miedź SA skorygował dane w zakresie wielkości produkcji oraz zużycia energii elektrycznej dwóch produktów, podanych w niewłaściwych pozycjach we wniosku.

Sześciu wnioskodawców ubiegało się o rekompensaty dodatkowe na podstawie art. 7a znowelizowanej ustawy.

Obowiązujące w 2022 r. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 5 kwietnia 2022 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora, z dniem 31 grudnia 2022 r. utraciło moc w związku z wejściem w życie w dniu 14 lipca 2022 r. ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw¹¹⁵. Art. 22 tej ustawy stanowił, że: „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 10 ust. 10 ustawy zmienianej w art. 14 [przyp. NIK: to jest ustawy o systemie rekompensat z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1312)] zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 10 ust. 10 ustawy, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2022 r.”.

Kolejne rozporządzenie w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora¹¹⁶ weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, to jest z dniem 25 marca 2023 r.

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 24 marca 2023 r. nie obowiązywały przepisy wykonawcze, które określałyby zakres¹¹⁷ opinii weryfikatora stanowiącej element składowy wniosku o rekompensaty.

NIK wskazuje, że z próby pobranych do kontroli decyzji wynika, że URE w trakcie procesu weryfikacji wniosków o rekompensaty za 2022 r., składanych w terminie do 31 marca 2023 r., akceptowało załączone do wniosków opinie weryfikatorów, pomimo, że sporządzane były one w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 25 marca 2023 r., kiedy nie funkcjonowało w obrocie prawnym rozporządzenie w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora. Taka sytuacja dotyczyła wniosków złożonych przez spółki: Grupa Azoty Zakłady Azotowe Puławy SA (data opinii weryfikatora 23 marca 2023 r.), Anwil SA (data opinii 22 marca 2023 r.), PCC Rokita SA (data opinii 23 marca 2023 r.), Huta Łaziska SA (data opinii 19 marca 2023 r.), Zakłady Górniczo-Hutnicze Bolesław SA (data opinii 21 marca 2023 r.) i Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” SA (data opinii 22 marca 2023 r.).

Według wyjaśnień¹¹⁸ Dyrektora DEK, „projekt rozporządzenia z dnia 17 stycznia 2023 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora został zamieszczony na stronie RCL w dniu 9 lutego 2023 r. Projekt ten został podpisany przez Ministra Rozwoju i Technologii w dniu 17 marca 2023 r. Wskazane w piśmie opinie weryfikatorów zostały podpisane po tym dniu, przy czym w opiniach tych powołano się na właściwe jednostki redakcyjne

¹¹⁴ Podział na dwie pozycje, tj. wyroby walcowane płaskie ze stali (...) oraz pręty walcowane na gorąco ze stali.

¹¹⁵ Dz.U. poz. 1477 ze zm. Ustawa weszła w życie w dniu 28 lipca 2022 r., a art. 22 ustawy – zgodnie z treścią art. 24 pkt 2) – wszedł w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia, tj. po dniu 13 lipca 2022 r.

¹¹⁶ Rozporządzenie z dnia 17 marca 2023 r. (Dz. U. poz. 558).

¹¹⁷ Wydawanych na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 6) ustawy.

¹¹⁸ Pismo z dnia 7 listopada 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(20).

rozporządzenia. W związku z powyższym w wezwaniach kierowanych do beneficjentów (w sytuacji, kiedy nie następowała korekta wniosku a w ślad za nią nie było potrzeby przygotowania nowej opinii do skorygowanego wniosku) nie wzywano do przedstawienia identycznie brzmiącej opinii z późniejszą datą jej podpisania. DEK na bieżąco śledził sytuację w tym zakresie pozostając w stałym kontakcie roboczym z MRiT”.

NIK wskazuje, że ani umieszczenie aktu prawnego na stronie RCL, ani fakt podpisania go przez właściwego ministra nie powoduje, że może on stanowić podstawę do wydawania odpowiednich dokumentów, gdyż moc prawną zyskuje on dopiero po wejściu w życie - w przedmiotowym przypadku następnego dnia (tj. 25 marca 2023 r.) po jego ogłoszeniu (24 marca 2023 r.).

Z uwagi na funkcjonalność systemu informatycznego do obsługi rekompensat wdrożonego w URE, wszystkie decyzje w sprawie przyznania lub odmowy przyznania rekompensat za 2022 r., wydane zostały w dniu 31 października 2023 r.¹¹⁹, w związku z czym nie było przypadku przekroczenia ustawowego terminu określonego na ten dzień w art. 11 ust. 1 ustawy o systemie rekompensat.

(akta kontroli str. 945-1003, 1161-1164, 1286-1293, 1485-1492, 1502-1533, 1557-1859)

2.6 Odmowa przyznania rekompensat

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat, od decyzji Prezesa URE wydanych w postępowaniach w sprawie przyznania rekompensat, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie SOKiK. Natomiast, zgodnie z art. 479⁴⁷ § 1 Kpc odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu wnosi się za jego pośrednictwem do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Prezes Urzędu przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu. Jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może - nie przekazując akt sądowi - uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie (art. 479⁴⁸ § 1 i 2 Kpc).

Spośród 298 decyzji Prezesa URE, które zostały wydane w latach 2020-2023, sześć decyzji¹²⁰ wydano w sprawie odmowy przyznania rekompensat. Do trzech decyzji o odmowie przyznania rekompensaty wnioskodawcy złożyli odwołania¹²¹ do sądu. Dwie sprawy zakończyły się wyrokami Sądu Apelacyjnego w Warszawie (sąd odwoławczy od wyroku Sądu Okręgowego), zmieniającymi decyzje Prezesa URE co do możliwości udzielenia rekompensat.

W pierwszym przypadku, na decyzję¹²² Prezesa URE w przedmiocie odmowy przyznania rekompensaty Odlewni Rafamet Sp. z o.o. za 2019 r., pismem z dnia 21 sierpnia 2020 r. złożone zostało odwołanie (za pośrednictwem Prezesa URE) do Sądu Okręgowego w Warszawie SOKiK, w którym zaskarżono¹²³ ww. decyzję

¹¹⁹ W ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. (w art. 11 ust. 1) termin wydania decyzji określony został na dzień 30 września.

¹²⁰ Jedna decyzja o odmowie przyznania rekompensaty w 2020 r. (za 2019 r.) w wysokości 105,9 tys. zł, dwie decyzje w 2021 r. w łącznej wysokości 1025,4 tys. zł i trzy decyzje w 2022 r. w łącznej wysokości 7368,0 tys. zł – łącznie 8499,3 tys. zł.

¹²¹ Odlewnia Rafamet Sp. z o.o. (dwa odwołania, znak spraw: DEK.WKR.723.1.26.2020.AcZ i DEK.WKR.723.71.2021.KBr) oraz International Paper Cellulose Fibers (Poland) Sp. z o.o. (znak sprawy: DEK.WKR.723.3.34.2022.MMa1(DKN: 70557/3)).

¹²² Decyzja z dnia 31 lipca 2020 r., znak: DEK.WKR.723.1.26.2020/AcZ (DKN:66201/5).

¹²³ Przedmiotem odwołania od pierwotnej decyzji Prezesa URE, było zakwestionowanie okresu referencyjnego działania instalacji. Spółka wskazała, iż pierwszym rokiem eksploatacji instalacji był rok 2010, tj. rok, w którym

w całości. Wyrokiem¹²⁴ z dnia 20 maja 2022 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie spółki. Od powyższego wyroku spółka złożyła¹²⁵ apelację, a wyrokiem¹²⁶ Sądu Apelacyjnego w Warszawie uwzględniono odwołanie spółki i uchylono decyzję Prezesa URE z dnia 31 lipca 2020 r. w całości. W związku z takim rozstrzygnięciem odwołania, spółka pismem z dnia 16 lutego 2023 r. ponownie wniosła o przyznanie rekompensaty za 2019 r. w zakresie zgodnym ze złożonym w 2020 r. wnioskiem. Po procesie odwoławczym, na skutek wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zostało przeprowadzone przez Prezesa URE postępowanie wyjaśniające, w którym uwzględniony został okres referencyjny wskazany w wyroku Sądu. W odpowiedzi na wezwanie Prezesa URE do złożenia wyjaśnień, wnioskodawca skorygował m.in. wskazane we wniosku zużycie energii elektrycznej. Korekta ta spowodowała zmniejszenie kwoty wyliczonej rekompensaty, do wysokości¹²⁷ 51 873,95 zł. Po zakończeniu postępowania wydana została decyzja Prezesa URE z dnia 1 sierpnia 2023 r. w przedmiocie udzielenia rekompensaty za rok 2019.

W drugim przypadku, odwołanie od decyzji¹²⁸ Prezesa URE w przedmiocie odmowy przyznania rekompensaty - również dla tego samego wnioskodawcy - Odlewni Rafamet Sp. z o.o. za 2020 r., złożone zostało pismem z dnia 21 października 2021 r. Po rozpatrzeniu odwołania dotyczącego zakwestionowania okresu referencyjnego działania instalacji objętej wsparciem – kwestia sporna, analogicznie jak we wniosku i decyzji o wsparciu za 2019 r., po wydaniu wyroku¹²⁹ przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, Prezes URE wydał decyzję¹³⁰ z dnia 18 lipca 2024 r. w przedmiocie udzielenia rekompensaty za rok 2020, uwzględniającą okres referencyjny wskazany przez Sąd. Kwota przyznanej rekompensaty – wyliczona na podstawie skorygowanych danych przekazanych przez spółkę przy piśmie z dnia 7 kwietnia 2023 r. - wyniosła 81 454,96 zł.

W trzecim przypadku, odwołanie dotyczyło decyzji¹³¹ Prezesa URE w przedmiocie odmowy przyznania rekompensaty dla International Paper Cellulose Fibers Sp. z o.o. za rok 2021, z powodu ustalenia, iż przedsiębiorca nie wytwarzał produktu¹³² wskazanego we wniosku, objętego możliwością uzyskania rekompensaty, a jedynie przetwarzał produkty¹³³ wytworzone poza wskazaną we wniosku instalacją wnioskodawcy. Przedsiębiorca w odwołaniu zakwestionował powyższe wskazując, iż wytwarza ten produkt, a nie jedynie go przetwarza, zatem spełnia kryteria do objęcia go systemem wsparcia. W związku z odwołaniem¹³⁴ spółki od decyzji Prezesa URE, Sąd Okręgowy w Warszawie SOKiK wyrokiem z dnia 11 marca

został uruchomiony piec indukcyjny, a jako okres referencyjny wskazana została działalność w latach 2011-2013. Natomiast w ocenie Prezesa URE, spółka użytkowała już instalację w okresie przed 2010 r. - i zgodnie z ówczesnie obowiązującymi zapisami ustawy - za okres referencyjny powinna przyjąć działalność w latach 2005-2011, tj. okres, w którym produkcja (wytop) w tej instalacji prowadzona była w piecu sztywym (tzw. żeliwniaku), opalanym węglem kamiennym.

¹²⁴ Sygn. akt XVII AmE 4/21.

¹²⁵ Pismo z dnia 19 lipca 2022 r.

¹²⁶ Sygn. akt VII Aga 952/22.

¹²⁷ Wyliczona w decyzji z dnia 1 sierpnia 2023 r. kwota rekompensaty była niższa niż kwota 105 884,68 zł, jaka przysługiwałaby na podstawie pierwotnie podanych danych o zużyciu energii elektrycznej.

¹²⁸ Decyzja z dnia 30 września 2021 r., znak: DEK.WKR.723.1.71.2021.KBr (DKN:66201/4) na kwotę 166 265,20 zł.

¹²⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2023 r., na skutek apelacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 20 maja 2022 r., uwzględnione zostało odwołanie przedsiębiorcy i uchylona została decyzja Prezesa URE. Zasądzono również na rzecz przedsiębiorcy zwrot kosztów postępowania.

¹³⁰ Znak: DEK.WKR.723.1.71.2021.KBr (DKN:66201/5).

¹³¹ Decyzja z dnia 31 października 2022 r., znak: DEK.WKR.723.3.34.2022.MMa1 (DKN:70557/3).

¹³² To jest masy celulozowej drzewnej sodowej lub siarczanowej, innej niż do przeróbki chemicznej.

¹³³ Masa celulozowa, czyli produkt nabywany był w ramach zakupu wewnętrznego z zakładu produkcyjnego w USA i dostarczany z tego zakładu w zwojach, przetwarzany na bloki materiału absorbującego wykorzystywanego do wytwarzania produktów higienicznych.

¹³⁴ Odwołanie złożone przy piśmie z dnia 22 listopada 2022 r.

2024 r.¹³⁵ oddalił odwołanie spółki od decyzji Prezesa URE. Na skutek apelacji spółki od ww. wyroku, Sąd Apelacyjny w dniu 4 października 2024 r. wydał wyrok¹³⁶ oddalający apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie (wydany wyrok jest zgodny z pierwotną decyzją Prezesa URE z dnia 31 października 2022 r., czyli odmową przyznania rekompensaty) oraz zasądający na rzecz URE zwrot kosztów postępowania.

(akta kontroli str. 1502-1529, 1554-1859)

2.7 Procedowanie odwołań od decyzji i postanowień Prezesa URE

W *Instrukcji postępowania*, określone zostały terminy przekazania odwołań do właściwego sądu (7 dni) i stanowiska w sprawie zasadności obrony przed sądem zaskarżonej decyzji (10 dni) od dnia otrzymania odwołania.

W przypadku odwołania od decyzji z dnia 31 lipca 2020 r. nr DEK.WKR.723.1.26.2020.AcZ (DKN:66201/5) o odmowie przyznania rekompensaty Odlewni Rafamet Sp. z o.o., które wpłynęło do URE w dniu 21 sierpnia 2020 r., DEK przekazał swoje stanowisko po upływie 49 dni (21 października 2020 r.) od dnia otrzymania odwołania z DPR (2 września 2020 r.), natomiast DPR przekazał odwołanie do sądu w dniu 5 stycznia 2021 r., tj. po 76 dniach od daty otrzymania kompletu dokumentacji z DEK, oraz po 137 dniach od daty wpływu odwołania do URE, tj. 21 października 2020 r.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DEK¹³⁷, sprawa miała charakter precedensowy, była skomplikowana pod względem prawnym i faktycznym (o czym świadczą chociażby różne rozstrzygnięcia sądu pierwszej i drugiej instancji w tej sprawie) w związku z czym przygotowanie akt sprawy oraz stanowiska przez pracownika, a następnie jego zweryfikowanie przed zaakceptowaniem przez naczelnika wydziału i kierującego departamentem, w sytuacji jednoczesnej realizacji szeregu innych zadań przypisanych do departamentu/wydziału nastąpiło w najszybszym możliwym terminie.

NIK przychyliła się do powyższego wyjaśnienia, jednak wyłącznie w zakresie terminu opracowania stanowiska oraz przygotowania akt przez DEK, gdyż odwołanie wpłynęło do komórki merytorycznej w czasie, gdy trwał proces wydawania decyzji w sprawie przyznania rekompensat za 2019 r. Oczywistym jest zatem, że obsługa złożonego odwołania przez DEK nie była traktowana priorytetowo i mogła być w tym czasie utrudniona. Zdaniem NIK, nie ma uzasadnienia tak długiego procedowania sprawy przez DPR, ponieważ powinien on przekazać sprawę do właściwego sądu niezwłocznie, po otrzymaniu kompletu wymaganych dokumentów z DEK.

W przypadku decyzji z dnia 30 września 2021 r. nr DEK.WKR.723.71.2021.KBr o odmowie przyznania rekompensaty Odlewni Rafamet Sp. z o.o. - DPR przekazał otrzymane w dniu 21 października 2021 r. od wnioskodawcy odwołanie do DEK dopiero w dniu 22 lutego 2022 r., tj. po 124 dniach.

Dyrektor DEK wyjaśnił¹³⁸, że mając na uwadze precedensowy charakter sprawy z odwołania od decyzji z dnia 31 lipca 2020 r. (znak: DEK.WKR.723.1.26.2020.ACZ) oraz biorąc pod uwagę tożsamy stan prawny, faktyczny i podmiotowy obu spraw, odwołanie Odlewni Rafamet sp. z o.o. od decyzji z dnia 30 września 2021 r. nie zostało przekazane do sądu w oczekiwaniu na kierunek rozstrzygnięcia SOKiK. W konsekwencji niekorzystnego dla Prezesa URE wyroku Sądu Apelacyjnego w pierwszej sprawie decyzja Prezesa URE z dnia 18 lipca 2024 r.,

¹³⁵ Sygn. akt XVII AmE 111/23

¹³⁶ Sygn. akt VII Aga 483/24.

¹³⁷ Pismo z dnia 24 października 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(19).

¹³⁸ Ibidem.

znak: DEK.WKR.723.1.71.2021.KBR (DKN:66201/5), zmieniająca decyzję z dnia 30 września 2021 r., znak: DEK.WKR.723.1.71.2021.KBr (DKN:66201/4) została wydana na podstawie art. 479⁽⁴⁸⁾ § 2 *Kpc*, aby nie generować zbędnych kosztów postępowania sądowego. Za podstawę oceny prawnej przyjęto rozważania zawarte w wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 26 stycznia 2023 r. (VII Aga 952/22).

W przypadku decyzji nr DEK.WKR.723.3.34.2022.MMa1 (DKN: 70557/3) z dnia 31 października 2022 r. o odmowie przyznania rekompensaty International Paper Cellulose Fibers (Poland) Sp. z o.o. przekazanie akt sprawy przez DEK do DPR nastąpiło w dniu 3 marca 2023 r., tj. po upływie 92 dni od dnia przekazania odwołania przez DPR (1 grudnia 2022 r.), a przekazanie stanowiska DEK w dniu 19 kwietnia 2023 r., tj. po upływie 139 dni. DPR przekazał sprawę do sądu w dniu 18 maja 2023 r., tj. po upływie 29 dni od dnia przekazania przez DEK kompletu dokumentacji oraz po upływie 177 dni od daty wpływu odwołania do URE.

Z wyjaśnień¹³⁹ Dyrektora DEK wynika, że sprawa ta miała charakter precedensowy, była skomplikowana pod względem prawnym i faktycznym a pracownik prowadzący sprawę odszedł z Departamentu z dniem 31 stycznia 2023 r., w związku z czym przygotowanie akt sprawy oraz stanowiska, a następnie jego zweryfikowanie przed zaakceptowaniem przez naczelnika wydziału i kierującego departamentem, w sytuacji jednoczesnej realizacji szeregu innych terminowych zadań przypisanych do departamentu/wydziału (w szczególności wydanie decyzji o wymierzeniu kar pieniężnych za niezrealizowanie obowiązku uzyskania oszczędności energii na podstawie ustawy o efektywności energetycznej w celu przeciwdziałaniu przedawnieniu orzekania w tych sprawach) nastąpiło w najszybszym możliwym terminie.

NIK nie zgadza się z powyższym wyjaśnieniem, gdyż od momentu przekazania sprawy przez DPR do dnia przekazania stanowiska DEK upłynęły ponad cztery miesiące. W tym czasie pracownik prowadzący sprawę był obecny przez okres dwóch miesięcy, co umożliwiałoby przygotowanie przez niego stanowiska. Ponadto, NIK wskazuje, że w URE zostały utworzone etaty w celu obsługi wyłącznie systemu rekompensat, co oznacza, że po wydaniu wszystkich decyzji o przyznaniu rekompensat w dniu 31 października 2022 r. powołany do tego wydział oprócz realizacji obowiązków sprawozdawczych, mógł przygotowywać stanowisko DEK w przypadku odwołań od decyzji. NIK również zauważa, że zgodnie z założeniami przyjętymi w OSR do ustawy o systemie rekompensat w wydziale miało być stworzone stanowisko radcy prawnego w związku ze sporami i rozstrzygnięciami prowadzonymi na drodze sądowej.

Ponadto, w dniu 30 października 2023 r. do URE wpłynęło zażalenie wnioskodawcy na postanowienie z dnia 17 października 2023 r. znak: DEK.WKR.723.5.82.2023.MSa1 o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wniosku Fabryki Papieru Kaczory Sp. z o.o. o udzielenie rekompensat. Przedmiotowe zażalenie DPR przekazał do DEK w dniu 24 listopada 2023 r. (po upływie 25 dni). W odpowiedzi DEK przekazał do DPR akta sprawy wraz ze stanowiskiem po upływie 105 dni (tj. w dniu 8 marca 2024 r.). DPR przekazał sprawę do właściwego sądu po upływie 47 dni (tj. w dniu 24 kwietnia 2024 r.) od dnia przekazania przez DEK kompletu dokumentacji. Procedowanie w tej sprawie trwało łącznie 177 dni.

Dyrektor DEK poinformował¹⁴⁰, że wynikało to z jednoczesnej realizacji szeregu innych terminowych zadań przypisanych do departamentu/wydziału (w szczególności wydanie decyzji o wymierzeniu kar pieniężnych za niezrealizowanie obowiązku uzyskania oszczędności energii na podstawie ustawy o efektywności energetycznej

¹³⁹ Pismo z dnia 24 października 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(19).

¹⁴⁰ Ibidem.

w celu przeciwdziałaniu przedawnieniu orzekania w sprawach za kolejny rok rozliczeniowy, czy analiza sprawozdań z realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 12a ustawy). W związku z czym przygotowanie akt sprawy oraz stanowiska, a następnie jego zweryfikowanie przed zaakceptowaniem przez naczelnika wydziału i kierującego departamentem nastąpiło w najszybszym możliwym terminie.

NIK zauważa, że analiza przedstawionych do dnia 31 grudnia 2023 r. przez przedsiębiorców sprawozdań nie powinna kolidować z przygotowaniem akt sprawy w odpowiedzi na pismo DPR z dnia 24 listopada 2023 r., zwłaszcza w przypadku, gdy w URE stworzone zostały stanowiska pracy wyłącznie do obsługi systemu rekompensat, w tym np. stanowisko radcy prawnego. Dyrektor DEK odniósł¹⁴¹ się do terminów przekazywania przez URE odwołań do SOKiK wskazując, że wszystkie ww. sprawy zostały przekazane w terminie wskazanym w art. 479⁴⁸ § 1 Kpc oraz w *Instrukcji postępowania*, tj. niezwłocznie. Zgodnie z art. 479⁴⁸ § 1 Kpc Prezes Urzędu przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu. Ustawodawca posłużył się tutaj pojęciem nieostрым (klauzulą generalną) - podobnie jak w przypadku innych rodzajów spraw regulacyjnych (art. 479⁴⁸ § 1 Kpc, art. 479⁵⁹ § 1 Kpc, art. 479⁷⁰ § 1 Kpc, art. 479⁸¹ § 1 Kpc). Niewątpliwie mamy tu do czynienia z zamierzonym luzem interpretacyjnym, którego celem jest przyznanie Prezesowi URE nieokreślonej sztywno z góry ilości czasu niezbędnego na ocenę zasadności odwołania, jak ma to miejsce – przykładowo – przed sądami administracyjnymi (zgodnie z art. 54 § 2 P.p.s.a.¹⁴² organ przekazuje skargę do sądu w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania). Trybunał Konstytucyjny stwierdził w uchwale z dnia 7 marca 1994 r. (W 9/94), że niedopuszczalna jest taka wykładnia klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych, która usuwałaby związane z nimi luzy decyzyjne, ponieważ w tym przypadku chodzi o zamierzone przez ustawodawcę luzy interpretacyjne, których konkretyzacja powinna nastąpić wyłącznie w konkretnym procesie stosowania prawa w drodze wykładni operatywnej¹⁴³. Wniosek ten potwierdziła uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 23 lutego 2010 r. (II GPS 6/09), gdzie stwierdzono – w analogicznym stanie prawnym, dotyczącym Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej – że na przekazanie odwołania do SOKiK nie przysługuje skarga na bezczynność do sądu administracyjnego. Jest to zatem świadome i celowe działanie ustawodawcy mające na celu zagwarantowanie w sprawach regulacyjnych możliwości skorzystania przez organy z możliwości dokonania oceny zasadności zastosowania tzw. instytucji samokontroli.

Dyrektor DEK wskazał również, że treść decyzji Prezesa URE bywa niejednokrotnie bardzo skomplikowana pod względem stanu prawnego i faktycznego sprawy. Z kolei objętość ewentualnego odwołania nie jest niczym ograniczona, tak co do objętości samego pisma, jak i liczby załączników do niego. Spotykana jest również praktyka uzupełnienia odwołania przez stronę kolejnymi pismami, które są następnie przekazywane łącznie z odwołaniem do sądu. Ilość spraw (nie tylko związanych z systemem rekompensat – przyp. NIK) wpływających do DPR jest bardzo znaczna. Przykładowo w 2023 r. odwołania do SOKiK wniesiono od 269 decyzji, a w 2022 r. – od 304 decyzji. Dodatkowo do URE wpłynęło w 2023 r. 97 zażaleń na postanowienia Prezesa URE, a w 2022 r. – 45 zażaleń¹⁴⁴. Ponadto, DPR obsługiwało sprawy w toku, w tym apelacje, skargi kasacyjne, wnioski do TK, TSUE, odwołania do WSA i NSA.

¹⁴¹ Pismo z dnia 24 października 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(19).

¹⁴² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, t.j.). Dalej: ustawa P.p.s.a.

¹⁴³ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 58-59.

¹⁴⁴ Źródło: Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2023 rok (Warszawa, kwiecień 2024, s. 300) oraz Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2022 rok (Warszawa, kwiecień 2023, s. 30).

Analiza konkretnego odwołania jest przeprowadzona przez radcę prawnego w zakresie jego kompetencji i uprawnienia wynikającego z ustawodawstwa korporacyjno-zawodowego dotyczącego samodzielności dokonywanej oceny (zob. np. art. 9, 13 i 14 ustawy o radcach prawnych). Zgodnie z praktyką przyjętą w DPR, jedynie w przypadku wątpliwości co do przyjętego przez daną komórkę organizacyjną URE rozwiązania prawnego prowadzona jest przez referenta sprawy dyskusja z kierownictwem DPR, a następnie przygotowywana notatka z oceną prawną dla komórki URE. W przypadku braku takich wątpliwości, po zakończeniu analizy prawnej, jej podsumowanie stanowi przygotowanie akt do przekazania do SOKiK wraz z pismem przekazującym. Tym samym, w zależności od zakresu złożoności sprawy długość takiej oceny będzie różna, natomiast instrukcje wewnętrzne zawsze przygotowywane są „na sprawy typowe”. W typowym natomiast przypadku pogłębiona analiza nie jest wymagana.

Jak wskazał¹⁴⁵ Dyrektor DEK, analiza nie jest odrębnie dokumentowana, ponieważ dany referent przeprowadził w tym przypadku indywidualny proces intelektualny – tj. zapoznania się z treścią odwołania i relewantnych przepisów oraz orzecznictwa – przede wszystkim na wewnętrzne potrzeby konkretnej sprawy i przygotował akta do przekazania do sądu. Potrzeba sporządzenia pisemnej dokumentacji stanowiska DPR powstaje zasadniczo - jak wspomiano – jedynie w przypadku wymiany poglądów prawnych z inną komórką organizacyjną URE.

NIK wskazuje, że na etapie projektowania systemu rekompensat zaplanowano dwa etaty radcy prawnego - jeden w komórce merytorycznej oraz jeden w DPR, a liczba odwołań od decyzji Prezesa URE o odmowie przyznania rekompensat lub wypłaty rekompensaty w niższej kwocie w stosunku do żądania w analizowanym okresie była niewielka (cztery odwołania) i rozłożona w czasie (po jednym odwołaniu rocznie). Natomiast brak dokumentowania procesów analitycznych przez właściwe komórki URE ogranicza, zdaniem NIK, transfer wiedzy i doświadczenia wewnątrz URE oraz utrudnia szybkie rozpoznawanie sprawy w kolejnych jej stadiach, w tym w procedurze odwoławczej.

Poza powyższymi odwołaniami od decyzji o odmowie przyznania rekompensaty, wystąpił również jeden przypadek odwołania od decyzji odmawiającej przyznanie rekompensaty w części dotyczącej zwiększenia kwoty wsparcia o rekompensaty dodatkowe.

W dniu 30 listopada 2023 r. wnioskodawca (Rafineria Gdańska Sp. z o.o.) złożył za pośrednictwem Prezesa URE do Sądu Okręgowego w Warszawie SOKiK odwołanie od decyzji¹⁴⁶ Prezesa URE z dnia 31 października 2023 r. W decyzji tej przyznano rekompensatę w wysokości 84 396 950,16 zł za 2022 r., w tym 76 585 126,88 zł stanowiące kwotę rekompensat obliczonych zgodnie z art. 7 ust. 1-3 ustawy o systemie rekompensat oraz 7 811 823,28 zł z tytułu zwiększenia, o którym mowa w art. 7a ust. 1 ustawy. Decyzja Prezesa URE została zaskarżona w części, w której nie przyznano wnioskodawcy rekompensaty z tytułu zwiększenia, o którym mowa w art. 7a ustawy w wysokości 17 716 552,34 zł. Przedsiębiorca wskazał, iż Prezes URE, przy obliczaniu wartości dodanej brutto, powinien uwzględnić odpis aktualizacyjny w wysokości 1 936 000 000,00 zł. Przedsiębiorca wniósł o uwzględnienie odwołania i zmianę decyzji w części w ten sposób, iż zamiast kwoty 7 811 823,28 zł z tytułu zwiększenia rekompensat, przyznana powinna zostać kwota 25 528 375,62 zł.

¹⁴⁵ Pismo z dnia 24 października 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(19).

¹⁴⁶ Nr RS-2022/15124/2/2023.

W dniu 23 kwietnia 2024 r. DPR przekazał DEK odpis powyższego odwołania z prośbą o jego zwrot po wykorzystaniu oraz o podjęcie stosownych działań w trybie określonym w *Instrukcji postępowania*.

W dniu 26 lipca 2024 r. DEK przedstawił do DPR stanowisko, podtrzymujące wydaną przez Prezesa URE decyzję wraz z jej uzasadnieniem oraz aktami sprawy. DPR przesłał te dokumenty w dniu 30 lipca 2024 r. do Sądu Okręgowego w Warszawie SOKiK. Zgodnie z art. 479⁴⁸ §1 Kpc, Prezes Urzędu przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu. W przedmiotowym przypadku, z uwagi na sporny charakter sprawy, powinna być ona, w myśl wyżej wymienionych przepisów prawa, niezwłocznie przekazana do sądu. Od złożenia przez Rafinerię Gdańską Sp. z o.o. odwołania w dniu 30 listopada 2023 r., do skierowania odwołania do właściwego departamentu URE celem zajęcia stanowiska minęło pięć miesięcy. Kolejne trzy miesiące trwało przygotowanie i przedstawienie stanowiska merytorycznego. Ostatecznie, w dniu 30 lipca 2024 r., tj. po ośmiu miesiącach od daty wpływu, sprawę tę przekazano do właściwego sądu – do dnia zakończenia kontroli, to jest do dnia 25 października 2024 r., postępowanie nie zostało zakończone.

Dyrektor DEK wyjaśnił¹⁴⁷, że przed przekazaniem odwołania do komórki organizacyjnej, w której wydane zostało zaskarżone rozstrzygnięcie, zachodzi konieczność dokonania w DPR wstępnej, merytorycznej analizy treści tego odwołania, ustalenie ewentualnej zasadności odwołania lub przeciwnie - braku takiej zasadności odwołania.

Zgodnie z zapisami § 8 *Instrukcji postępowania*, Dyrektor komórki organizacyjnej w terminie czterech tygodni od dnia przekazania oryginału akt do DPR sporządza, na podstawie kopii akt, stanowisko dotyczące podniesionych w odwołaniu zarzutów wraz ze wskazaniem metodologii bądź instrukcji departamentu zastosowanej przy wydaniu decyzji oraz przekazuje je wraz z kopią akt do DPR.

NIK wskazuje, że w *Instrukcji postępowania*, nie zawarto zobowiązania Dyrektora DPR do przeprowadzenia analizy treści odwołania. Ponadto, przekazując je komórce merytorycznej, DPR nie przedstawił wyników takiej analizy ani żadnych dokumentów potwierdzających jej dokonanie. Natomiast stanowisko do odwołania DEK przekazał DPR w dniu 26 lipca 2024 r. (po otrzymaniu wezwania od kontrolerów NIK do złożenia wyjaśnień) pomimo, że weryfikacja wniosków o udzielenie rekompensat za rok 2023, która była przedstawiona przez URE jako powód w opóźnieniu procedowania odwołania - nadal była w toku.

(akta kontroli str. 945-1003, 1161-1164, 1286-1293, 1485-1492, 1502-1533, 1557-1859)

2.8 Realizacja obowiązków informacyjnych

W latach 2020-2023 realizując dyspozycję zawartą w art. 11 ust. 4 ustawy o systemie rekompensat, Prezes URE przekazywał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz do BGK wykaz podmiotów, którym przyznano rekompensaty w danym roku kalendarzowym, zawierający m.in. informacje określone w treści art. 11 ust. 5 ustawy, to jest informacje w zakresie oznaczenia podmiotów i ich siedzib lub miejsc zamieszkania, wysokości rekompensat przyznanych poszczególnym podmiotom oraz numery rachunków bankowych, na które ma zostać dokonana wypłata rekompensat poszczególnym podmiotom. Informacje te przekazywane były zgodnie z terminem określonym w art. 11 ust. 4 ustawy – czyli w terminie do 7 listopada danego roku kalendarzowego.

(akta kontroli str. 92-744, 1003-1073)

¹⁴⁷ Pismo z dnia 2 września 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(13).

Prezes URE, zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy o systemie rekompensat, w terminie do 31 grudnia danego roku kalendarzowego podawał do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Urzędu¹⁴⁸ informacje o łącznej wysokości przyznanych rekompensat za poprzedni rok kalendarzowy w podziale na poszczególne sektory i podsektory energochłonne, zgodnie z danymi określonymi w załączniku nr 1 do ustawy. Od 2022 r. realizując nowe obowiązki określone w decyzji Komisji Europejskiej z dnia 17 września 2022 r. w sprawie notyfikacji systemu wsparcia dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie wskazanym w ustawie o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych¹⁴⁹, Prezes URE publikował również listę podmiotów, którym na podstawie decyzji z dnia 31 października 2023 r. przyznał rekompensaty za rok 2022. Ponadto, informacje na temat pomocy udzielonej wszystkim podmiotom, którym Prezes URE przyznał rekompensaty (za 2019, 2020 i 2021 rok), dostępne¹⁵⁰ były w prowadzonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁵¹ Systemie Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej – SUDOP.

(akta kontroli str. 92-744)

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy Prezes URE sporządzał roczne sprawozdanie¹⁵² dotyczące rekompensat przyznanych w danym roku kalendarzowym za poprzedni rok kalendarzowy, a następnie przekazywał je (zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy) do przyjęcia przez Radę Ministrów. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów informowała Prezesa URE o rozpatrzeniu sprawy w trybie obiegowym i przyjęciu sprawozdania rocznego, bez zgłaszania uwag. Po przyjęciu sprawozdania przez Radę Ministrów, Prezes UOKiK (zgodnie z art. 20 ust. 5 ustawy) przekazywał (w terminie do dnia 31 marca danego roku) sprawozdanie URE do Komisji Europejskiej. UOKiK zawiadamiał pisemnie URE o przekazaniu sprawozdań do Komisji Europejskiej, bez zgłaszania uwag do sprawozdania. Sprawozdania składane były terminowo oraz zawierały wszystkie elementy określone w art. 20 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat.

Dyrektor DEK wyjaśnił¹⁵³ również, że minister właściwy do spraw gospodarki otrzymywał ww. sprawozdania do rozpatrzenia w trybie obiegowym.

Ponadto, według wyjaśnień¹⁵⁴ Dyrektora DEK, do Prezesa URE nie wpłynęły żadne zapytania w przedmiocie dodatkowych informacji bądź korekty danych zawartych w sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 92-744, 1165-1185)

Mając na względzie realizację przez dużych przedsiębiorców, którzy otrzymali wsparcie w postaci rekompensat, wymogów określonych w art. 12a i 12b ustawy, polegających na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych lub poprawy efektywności energetycznej, Prezes URE zamieszczał na stronach internetowych¹⁵⁵ Urzędu

¹⁴⁸ <https://bip.ure.gov.pl/bip/rekompensaty-sektorowe/wysokosc-przyznanych-re>.

¹⁴⁹ Notyfikacja Komisji Europejskiej z dnia 17 października 2022 r. systemu wsparcia przewidzianego w znowelizowanych przepisach ustawy (numer środka pomocowego SA.64719).

¹⁵⁰ Nr środka pomocowego za 2019 r. i 2020 r. (SA.53850(2019/N)) oraz za 2021 r. (SA.64719).

¹⁵¹ Dalej: UOKiK.

¹⁵² Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy, sprawozdanie zawiera w szczególności 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 za który przyznawane są rekompensaty i rok wypłacenia rekompensat, wielkość produkcji produktu 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, wskaźnik emisji.

¹⁵³ Pismo z dnia 26 czerwca 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(3).

¹⁵⁴ Pismo z dnia 21 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(11).

¹⁵⁵ <https://www.ure.gov.pl/energia-elektryczna/rekompensaty-sektorowe/realizacja-obowiazkow/10677,Komunikat-dotyczacy-sposobu-obliczenia-30-energii-elektrycznej-w-odniesieniu-do-.html>

informacje w formie komunikatu dotyczące sposobu obliczenia 30% energii elektrycznej w odniesieniu do której podmiot uzyskał rekompensaty za rok 2021 i lata następne na potrzeby wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 12a ust. 1 ustawy.

(akta kontroli str. 1485-1492, 1530-1533)

2.9 Monitorowanie obowiązków podmiotu otrzymującego rekompensaty

Na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat z 2019 r., spółka ArcelorMittal Poland SA w dniu 25 marca 2020 r. wystąpiła z wnioskiem i w konsekwencji otrzymała decyzję¹⁵⁶ Prezesa URE o przyznaniu rekompensaty za 2019 r. w wysokości ponad 69,4 mln zł.

Zgodnie z art. 12 ustawy o systemie rekompensat, podmiot, któremu zostały przyznane rekompensaty, był obowiązany do prowadzenia produkcji w instalacji będącej przedmiotem wsparcia, przez okres dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym zostały mu przyznane rekompensaty. Informacja na temat realizacji tego obowiązku zawarta była również w treści punktu piątego pouczenia we wskazanej wyżej decyzji Prezesa URE przyznającej rekompensatę.

W październiku¹⁵⁷ 2020 r. dwie objęte wnioskiem i otrzymaną rekompensatą instalacje przedsiębiorcy, które były zlokalizowane w Krakowie (Wielki Piec oraz Stalownia) zostały wyłączone z produkcji. Beneficjent nie poinformował URE o zaprzestaniu produkcji w tych instalacjach. Przepisy ustawy o systemie rekompensat nie odnoszą się do obowiązku informowania Urzędu – jako udzielającego wsparcia – o przypadku zaprzestania prowadzenia produkcji (w okresie dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym zostały mu przyznane rekompensaty) w instalacji objętej wsparciem. Jednocześnie w art. 13 ustawy określono przesłanki zwrotu uzyskanych rekompensat, do których zaliczono m.in. w punkcie 3) zaprzestanie produkcji w instalacji w okresie dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym zostały przyznane rekompensaty, chyba że podmiot wykaże, że zaprzestanie produkcji wynika z przeniesienia jej na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Szwajcarii lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

W kolejnym roku, we wniosku (z dnia 24 marca 2021 r.) jaki przedsiębiorca złożył w celu uzyskania wsparcia za rok 2020, zawarta była informacja o wyłączeniu z eksploatacji dwóch wskazanych instalacji oraz o wyznaczeniu w nowym wniosku rekompensaty dla tych wyłączonych instalacji na poziomie „zero” złotych.

Biorąc pod uwagę zawartość informacji przedstawionych we wniosku przedsiębiorcy z dnia 24 marca 2021 r. o udzielenie wsparcia za 2020 r. - w tym informacje o wyłączonych instalacjach - od daty otrzymania wniosku URE posiadało już wiedzę na temat wyłączenia produkcji w instalacji objętej wsparciem w ubiegłym roku, a tym samym o braku realizacji dwuletniego obowiązku prowadzenia w tej instalacji produkcji. Pozyskanie takiej informacji przez Prezesa URE, stanowiło przesłankę zwrotu rekompensaty, co wiązało się z koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. W związku z treścią art. 13 pkt 3) ustawy, postępowanie

¹⁵⁶ Decyzja Prezesa URE z dnia 30 lipca 2020 r.

¹⁵⁷ Informacje przekazane w mailu z dnia 8 października 2020 r. Prezesa Zarządu, Dyrektora Generalnego ArcelorMittal Poland do pracowników spółki oraz pismo podpisane przez pełnomocnika spółki do URE z dnia 28 marca 2022 r., znak: PEDW2/180/2022 w sprawie postępowania administracyjnego w związku z przyznanymi rekompensatami za 2019 r.

to skutkowało wydaniem przez Prezesa URE decyzji administracyjnej o częściowym zwrocie przyznanej rekompensaty.

W przedstawionym przez przedsiębiorcę (w odpowiedzi na wezwanie URE z dnia 9 sierpnia 2021 r.) stanowisku¹⁵⁸ w sprawie korekty i złożenia dodatkowych wyjaśnień do wniosku, wskazano, że instalacje o których mowa w postępowaniu (AMP KR Wielkie Piece i AMP KR Stalownia) w 2020 r. znajdowały się w eksploatacji. W stanowisku przytoczone zostały postanowienia art. 3 pkt 3) ustawy *Prawo ochrony środowiska*¹⁵⁹, zgodnie z którymi, poprzez eksploatację instalacji lub urządzenia rozumie się użytkowanie instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności. Jak podała spółka, instalacje te w całym 2020 r. były użytkowane oraz utrzymywane w sprawności. Ponadto, obie te instalacje pozostawały objęte pozwoleniem zintegrowanym i do czasu przedstawionych przez spółkę wyjaśnień¹⁶⁰ do URE nie zostały wyłączone. Z tego też względu, wnioskodawca podtrzymywał swoje stanowisko odnośnie ujęcia tych instalacji we wniosku.

Jak wynika z wyjaśnień¹⁶¹ Dyrektora DEK, brak wcześniejszego poinformowania Prezesa URE o zaprzestaniu prowadzenia działalności przez wnioskodawcę w instalacji objętej wsparciem, uniemożliwił przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i wydanie decyzji o zwrocie części wsparcia w tym zakresie przed kolejnym procesem składania wniosków za kolejny rok (termin składania wniosków do 31 marca 2021 r.).

Ustawa o systemie rekompensat nie zawiera przepisów nakładających na beneficjenta obowiązek poinformowania Prezesa URE o zaprzestaniu prowadzenia działalności przez wnioskodawcę w instalacji objętej wsparciem.

W związku z ujawnieniem możliwości naruszenia obowiązku określonego w art. 12 ust. 1 ustawy o systemie rekompensat z 2019 r. poprzez zaprzestanie produkcji przez przedsiębiorcę w instalacji AMP KR Wielkie Piece i AMP KR Stalownia w październiku 2020 r., to jest przed upływem dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym zostały przyznane rekompensaty, Prezes URE w dniu 7 marca 2022 r. przekazał do przedsiębiorcy zawiadomienie¹⁶² o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu części rekompensaty. Postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu przez przedsiębiorcę części rekompensaty za 2019 r., w związku z naruszeniem warunku udzielenia pomocy publicznej określonego w art. 12 ust. 1 ustawy o systemie rekompensat, zostało zakończone 8 kwietnia 2022 r. Decyzją Prezesa URE z dnia 20 maja 2022 r. określono kwotę zwrotu w wysokości łącznej 5 707 962,87 zł, na którą składało się 5 567 005,93 zł bezpodstawnie uzyskanej rekompensaty oraz 140 956,94 zł z tytułu odsetek naliczonych od dnia 6 sierpnia 2020 r., to jest od daty otrzymania wsparcia do dnia wydania decyzji o zwrocie. Naliczone odsetki stanowiły niewiele ponad 2,5% kwoty zwróconej rekompensaty.

Według wyjaśnień¹⁶³ Dyrektora DEK, wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu rekompensat, mogło mieć miejsce dopiero po zrealizowaniu najważniejszych zadań ustawowych o charakterze terminowym. Zdaniem Dyrektora DEK, w pierwszej kolejności należało realizować zadania związane z przyznaniem rekompensat za rok 2020 w odniesieniu do wniosków, które zostały złożone do końca marca 2021 r. (weryfikacja dokumentów i ich uzupełnianie, zakończenie postępowań i wydanie rozstrzygnięć przed upływem ustawowego

¹⁵⁸ Pismo z dnia 24 sierpnia 2021 r., znak: DE-2/425/2021.

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.).

¹⁶⁰ Wyjaśnienia przedstawione w piśmie z dnia 24 sierpnia 2021 r.

¹⁶¹ Pismo z dnia 2 września 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(13).

¹⁶² Pismo URE do spółki z dnia 7 marca 2022 r., znak: DEK.WKR.723.2.2022.AKr3 (DKN:4336/1).

¹⁶³ Pismo z dnia 2 września 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(13).

terminu) oraz opracowanie sprawozdania Prezesa URE, w zakresie zgodnym z wymogami ustawy o systemie rekompensat. Ponadto, priorytetem w 2021 r. i w pierwszym kwartale 2022 r. (po wydaniu decyzji o przyznaniu rekompensat za rok 2020) było wypracowanie nowych rozwiązań legislacyjnych wynikających ze zmienionych wytycznych KE, oraz - w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. zmieniającej ustawę o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych – prace w DEK były skoncentrowane nad operacyjnym wdrożeniem zupełnie nowych rozwiązań wynikających z ww. zmian ustawy. Powyższe zmiany wymagały prac koncepcyjnych dotyczących tego jak wdrożyć ustawę i faktycznych, tj. opracowania nowych wzorów dokumentów, narzędzia informatycznego oraz jego testowania. Wszystkie te działania miały charakter priorytetowy z uwagi na fakt, że stanowiły warunek prawidłowego funkcjonowania zmienionego systemu i możliwości składania przez beneficjentów wniosków o rekompensaty za rok 2021. Według wyjaśnień¹⁶⁴ Dyrektora DEK, po zakończeniu opisanych działań, które miały charakter systemowy i były wymuszone terminami wynikającymi z ustawy, a także miały wpływ na wszystkie podmioty działające w sektorach i podsektorach energochłonnych i planujące wystąpić z wnioskami o rekompensaty, Prezes URE wszczął wskazane wyżej postępowanie z dnia 7 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1077-1129, 1165-1185, 1284-1293)

Jak wynika z wyjaśnień¹⁶⁵ Dyrektora DEK, w ocenie Urzędu, z uwagi na to, że na bieżąco monitorowany był obowiązek prowadzenia produkcji w instalacjach objętych systemem wsparcia, poprzez porównywanie instalacji uwidocznionych we wnioskach składanych w kolejnych latach, nie istnieje ryzyko powstania nieprawidłowości, związanych m.in. z brakiem ujęcia w ustawie obowiązku składania przez beneficjenta rocznego sprawozdania z utrzymania funkcjonowania instalacji objętej wsparciem.

Ocena prawidłowości danych w miejscu funkcjonowania instalacji u wnioskodawcy, w zakresie m.in. wielkości produkcji czy zużycia energii elektrycznej - na potrzeby składanych wniosków, zgodnie z przepisami ustawy o systemie rekompensat i aktami wykonawczymi do ustawy, realizowane były systemowo poprzez opinie niezależnych i akredytowanych weryfikatorów.

Przykład wskazanego - w opisie ustalonego stanu faktycznego w wystąpieniu – przypadku wystąpienia braku obowiązku prowadzenia produkcji w instalacji objętej wsparciem przedsiębiorcy w okresie dwóch lat po roku kalendarzowym w którym uzyskano wsparcie (spółka ArcelorMittal Poland SA), a także ujmowanie danej wyłączzonej instalacji we wniosku w kolejnym roku oraz przedstawieniem przez Dyrektora DEK oszacowania braku ryzyka powstania nieprawidłowości w tym zakresie, zdaniem NIK wskazuje na nierzetelną ocenę ryzyk, nieuwzględniającą prawdopodobnych zagrożeń, które ziściły się w rzeczywistości.

Zdaniem NIK, działaniem naprawczym służącym wsparciu kontroli realizacji systemu rekompensat, może być przedstawienie zdiagnozowanego problemu MRiT i przedstawienie propozycji takich zmian w ustawie o systemie rekompensat, które nakładałyby na beneficjenta rekompensat obowiązek składania corocznych sprawozdań z realizacji zadań określonych w art. 12, 12a i 12b ustawy o systemie rekompensat.

(akta kontroli str. 1133-1160)

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Pismo z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(10).

2.10 Skargi i zastrzeżenia do prowadzonych postępowań URE

Według wyjaśnień¹⁶⁶ Dyrektora DEK, zarówno ze strony przedsiębiorców składających wnioski o wsparcie w formie rekompensat, którzy wsparcia takiego nie otrzymali oraz tych, którzy przedmiotowe wsparcie otrzymali, nie wpływały skargi i zastrzeżenia co do pracy Urzędu i zakresu wydawanych przez Prezesa URE decyzji o udzieleniu rekompensat. Do URE nie wpłynęły¹⁶⁷ również ponaglenia w rozumieniu art. 37 Kpa ani skargi na beczynność i opieszałość prowadzenia postępowania przez URE, w rozumieniu art. 53 § 2b ustawy P.p.s.a.

W dokumentacji przedstawionej przez URE w ramach badanej próby 16 decyzji Prezesa URE nie zidentyfikowano korespondencji wnioskodawców w sprawie składanych skarg i zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 1165-1185, 1417-1422)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Czas procedowania czterech odwołań wnioskodawców od decyzji Prezesa URE dotyczących odmowy przyznania rekompensat oraz jednego zażalenia na postanowienie Prezesa URE o odmowie wszczęcia postępowania wskazuje na jego nierzetelne działania, ponieważ naruszało zasady określone w przepisach Kpc i wewnętrznej *Instrukcji postępowania* w toku prowadzenia ww. postępowań.

Głównym elementem wskazującym na nierzetelne działania organu, było długotrwałe procedowanie wpływających do Urzędu odwołań, zarówno w odniesieniu do postanowień zawartych w art. 479⁴⁸ § 1 Kpc jak i uregulowań wewnętrznych, czyli *Instrukcji postępowania*.

Opieszale działania miały miejsce zarówno na etapie przekazywania pism i dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi URE, jak również na etapie przekazywania odwołań i zażalenia wraz z aktami sprawy do właściwego sądu.

Znamiennym jest fakt, że od daty wniesienia przez przedsiębiorcę odwołania do sądu za pośrednictwem URE do dnia przekazania przez URE akt sprawy do właściwego sądu minęło w poszczególnych przypadkach odpowiednio: 137 dni i 153 dni (dwa odwołania Odlewni Rafamet Sp. z o.o.), ponad 177 dni (International Paper Cellulose Fibers Poland Sp. z o.o.), 173 dni (Fabryka Papieru Kaczory Sp. z o.o.) oraz 243 dni (Rafineria Gdańska Sp. z o.o.)¹⁶⁸.

Tak długi termin procedowania w URE odwołań od decyzji Prezesa URE stanowił naruszenie zasady określonej w art. 479⁴⁸ § 1 Kpc, zgodnie z którą *Prezes Urzędu przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu*.

NIK zauważa, że *Instrukcja postępowania*, precyzyjnie określa terminy obiegu dokumentacji związanej z odwołaniem od decyzji Prezesa URE. Na instrukcję powołuje się również DPR, przekazując odwołanie do DEK, wskazując, że kolejne działania należało podjąć zgodnie z przyjętym w Urzędzie trybem.

Zgodnie z treścią *Instrukcji postępowania*, w przypadku, gdy odwołanie wpływa do DPR, dyrektor Departamentu przekazuje w terminie 7 dni odwołanie do właściwej komórki organizacyjnej, której dyrektor zajmuje stanowisko w sprawie zasadności obrony przed sądem zaskarżonej decyzji lub zmiany we własnym zakresie w terminie 10 dni od dnia otrzymania odwołania.

¹⁶⁶ Pismo z dnia 21 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(11).

¹⁶⁷ Pismo z dnia 24 października 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(19).

¹⁶⁸ Przykładowo, odwołanie wnioskodawcy - Rafinerii Gdańskiej Sp. z o.o. - od decyzji Prezesa URE z dnia 31 października 2023 r. nr RS-2022/15124/2/2023, jakie wpłynęło do Urzędu w dniu 4 grudnia 2023 r., zostało przekazane do właściwego sądu w dniu 30 lipca 2024 r., tj. po upływie ośmiu miesięcy. Pozostałe dane o terminach działań, ujęte zostały w opisie stanu faktycznego.

Nie zostały udokumentowane żadne czynności związane z procedowaniem sprawy przez DPR w okresie od dnia 4 grudnia 2023 r. do 23 kwietnia 2024 r. oraz przez DEK w okresie od dnia 23 kwietnia 2024 r. do 26 lipca 2024 r.

W ramach prowadzonego postępowania nie została wskazana konieczność czy też fakt korzystania z pomocy zewnętrznych ekspertów czy wymiany poglądów prawnych z inną komórką organizacyjną URE. NIK wskazuje na długotrwały czas realizacji działań związanych z zapoznaniem się z treścią odwołania oraz przygotowaniem akt sprawy w celu przekazania do sądu.

W ocenie NIK, przedstawione działania URE związane z procedowaniem odwołań od decyzji Prezesa URE wskazują na opieszałość i stanowią naruszenie zasady określonej w art. 12 § 1 Kpa, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia.

Jednocześnie, uzasadnieniem wskazania przez NIK nieprawidłowości w tym zakresie, była nieznaczna liczba spraw związanych z odwołaniami i zażaleniami dotyczącymi wsparcia udzielanego w ramach systemu rekompensat, jakie wpłynęły do Urzędu w latach 2020-2023. Były to cztery odwołania od decyzji i jedno zażalenie na postanowienie Prezesa URE.

(akta kontroli str. 945-1002, 1286-1293, 1298-1302, 1417-1422, 1557-1859)

2. URE opieszale procedował wydanie decyzji o zwrocie części rekompensaty po uzyskaniu informacji o zaprzestaniu prowadzenia działalności w instalacji objętej wsparciem, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Przedstawiony w opisie stanu faktycznego sposób przeprowadzenia przez URE postępowania w przedmiocie zwrotu części rekompensat przyznanych spółce ArcelorMittal Poland SA stanowił naruszenie zasady określonej w art. 12 § 1 Kpa, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny w sprawie działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia. Przedstawiony w opisie stanu faktycznego sposób przeprowadzenia postępowania oraz terminy w jakich dokonane zostały kolejne czynności, w sposób jednoznaczny wskazują na naruszenie zasady działania szybkiego. Od powzięcia informacji o braku kontynuacji produkcji we wspieranej rekompensatami instalacji (w dniu 24 marca 2021 r.) do wydania decyzji Prezesa URE o zwrocie części rekompensaty (z dnia 20 maja 2022 r.) upłynął ponad rok i dwa miesiące¹⁶⁹.

Według wyjaśnień¹⁷⁰ Dyrektora DEK, wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu rekompensat mogło mieć miejsce dopiero po zrealizowaniu najważniejszych zadań ustawowych o charakterze terminowym, do których należało przyznanie rekompensat za rok 2020 oraz opracowanie sprawozdania Prezesa URE. Ponadto, priorytetem w 2021 i w pierwszym kwartale 2022 r. było wypracowanie nowych rozwiązań legislacyjnych wynikających ze zmienionych wytycznych KE oraz prace związane z operacyjnym wdrożeniem zupełnie nowych rozwiązań wynikających ze zmian ustawy, w tym prac koncepcyjnych i faktycznych, tj. opracowania nowych wzorów dokumentów, narzędzia informatycznego oraz jego testowania. Działania te miały charakter priorytetowy z uwagi na fakt, że stanowiły warunek prawidłowego funkcjonowania zmienionego systemu i możliwości składania przez beneficjentów wniosków o rekompensaty za rok 2021.

¹⁶⁹ Pismo URE do spółki z prośbą o przedstawienie wyjaśnień z dnia 9 sierpnia 2021 r., złożone przez spółkę wyjaśnienia z dnia 24 sierpnia 2021 r., zakończenie postępowania w dniu 8 kwietnia 2022 r.

¹⁷⁰ Pismo z dnia 2 września 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(13).

NIK zauważa, że w związku z realizowanym wsparciem, limit osób zatrudnionych w URE z przeznaczeniem do realizacji zadań w ramach systemu rekompensat, został zwiększony o wnioskowane 11 osób. Wśród wnioskowanego i zwiększonego zatrudnienia, znajdowały się m.in. osoby na stanowiskach eksperckich – stanowisko do spraw kontroli realizacji systemów wsparcia i rekompensat sektorowych, radca prawny – ekspert do spraw obsługi prawnej oraz Radca Prezesa, stanowisko do spraw obsługi prawnej w zakresie ustawy *o efektywności energetycznej i promowania CHP (kogeneracji)*. Określone kompetencje tych osób oraz zakres przypisanych im do realizacji zadań, związanych ze wsparciem udzielanym na podstawie ustawy *o systemie rekompensat*, powinny w sposób sprawny i kompetentny, a także terminowy pozwolić na realizację prowadzonych postępowań. Mając na uwadze powyższe należy uznać, wyjaśnienia URE dotyczące opieszałości w podjęciu działań przez URE w związku ze zidentyfikowaniem nieprawidłowości w realizacji wsparcia dla ArcelorMittal Poland SA nie zasługują na uwzględnienie przy dokonaniu oceny tego obszaru.

(akta kontroli str. 5-11 1077-1129, 1286-1293, 1387-1422, 1731-1756, 1860-1924)

3. Za działanie nierzetelne należy uznać nieuwzględnienie w uzasadnieniach części badanych decyzji wydanych przez Prezesa URE wymogów określonych w art. 107 § 3 *Kpa*, dotyczących wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, dla których odmówił innym dowodom wiarygodności i mocy dowodowej. W 13 na 16 zbadanych spraw stwierdzono, że w uzasadnieniu decyzji wskazywano dane z pierwotnie złożonego wniosku, a nie dane w ostatecznej wersji po ich korekcie przez wnioskodawców. W uzasadnieniach decyzji brak było także wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, stosownie do dyspozycji art. 107 § 3 *Kpa*.

NIK nie podziela stanowiska¹⁷¹ Dyrektora DEK, że zakres obejmujący wzór decyzji został określony na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 ustawy *o systemie rekompensat*, gdyż w przypadku pozytywnych rozstrzygnięć, wydawane decyzje zawierały w uzasadnieniu częściowy opis stanu faktycznego, tj. informacje dotyczące pierwszej wersji wniosku, niezależnie czy był on uzupełniany czy też korygowany. Należy również wskazać, że w przypadku korekty wniosku dokonanej przez wnioskodawcę na podstawie wezwania przez URE, kwoty rekompensat były obliczane na podstawie skorygowanych danych, a nie na podstawie danych zawartych w pierwotnie złożonym wniosku, do którego odnosiło się uzasadnienie zawarte w decyzji Prezesa URE.

(akta kontroli str. 1077-1129, 1286-1293, 1387-1422, 1731-1756, 1860-1924)

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjmowanie, weryfikacja wniosków (wraz z ich uzupełnieniami i potencjalnymi zwiększeniami), wydawanie decyzji oraz zadania sprawozdawcze i informacyjne, jakie zostały na podstawie ustawy *o systemie rekompensat* przekazane do realizacji Prezesowi URE, były realizowane terminowo.

NIK ocenia pozytywnie realizację przez Prezesa URE obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy *o systemie rekompensat*.

W zakresie badanych czterech odwołań od decyzji Prezesa URE oraz jednego zażalenia na postanowienie Prezesa URE jakie zostały złożone przez wnioskodawców, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie terminowość prowadzenia tych postępowań. Postępowania te prowadzone były z naruszeniem zasad wynikających z *Kpa* w zakresie sprawnego prowadzenia postępowań.

¹⁷¹ Pismo z dnia 4 października 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(17).

Długotrwałe prowadzone czynności naruszały również wewnętrzne procedury w zakresie terminów rozpatrywania i przekazywania dokumentów (pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz do właściwego sądu) jakie zostały określone w Instrukcji postępowania, a także naruszone zostały zasady działania Prezesa URE określone w *Kpc* w zakresie niezwłocznego przekazywania odwołania od decyzji Prezesa URE wraz z aktami sprawy do właściwego sądu.

Wyżej opisane przypadki długotrwałego prowadzenia postępowań wskazują na to, że w URE nie funkcjonował prawidłowo system auto/samokontroli.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niestosowanie w pełni, w uzasadnieniu decyzji wydanych przez Prezesa URE wymogów określonych w art. 107 § 3 *Kpa*, tj. wskazanie faktów, które uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, dla których odmówił innym dowodom wiarygodności i mocy dowodowej. Obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji odpowiadającego wymogom określonym w art. 107 § 3 *Kpa* stanowi wyraz realizacji w postępowaniu administracyjnym zasady przekonywania (art. 11 *Kpa*). W 13 na 16 zbadanych spraw stwierdzono, że w uzasadnieniu decyzji nie wskazano istotnych dowodów, na podstawie których wydano decyzje. W uzasadnieniach decyzji wskazywano dane z pierwotnie złożonego wniosku, a nie dane w ostatecznej wersji po ich korekcie przez wnioskodawców. Tak więc, Prezes URE w sposób nierzetelny sporządzał uzasadnienia do decyzji, nie w pełni stosując wymogi art. 107 § 3 *Kpa*.

Weryfikacja składanych do Prezesa URE wniosków w zakresie ich poprawności, wiarygodności oraz dokładności, a także określanie (na podstawie tych wniosków) wysokości przyznawanych rekompensat (lub wydawanie decyzji o odmowie przyznania rekompensat) - w tym w zakresie weryfikacji przedstawionych we wnioskach danych dotyczących wielkości produkcji i zużycia energii elektrycznej, będących podstawą do określenia kwoty rekompensaty zawartej w decyzji Prezesa URE - odbywała się w sposób rzetelny i zgodny z art. 10 ust. 8 ustawy o systemie rekompensat, w takim zakresie, w jakim możliwe było dokonywanie kontroli i weryfikacji informacji przez pracowników w Urzędzie.

3. Analiza efektów udzielonego wsparcia

3.1 Monitoring efektów wsparcia

Opis stanu
faktycznego

Według wyjaśnień¹⁷² Dyrektora DEK, Prezes URE nie prowadził monitoringu efektów wsparcia – takie zadanie nie zostało nałożone na Prezesa URE ustawą o systemie rekompensat. W ustawie tej, nie ma również przepisów odnoszących się do kontroli przeprowadzanych przez Prezesa URE u beneficjentów wsparcia, poza uprawnieniami¹⁷³ wskazanymi w art. 19 ustawy o systemie rekompensat. Postanowienia art. 12, 12a i 12b ustawy, nakładają na podmioty, które uzyskały wsparcie, określone obowiązki, w tym między innymi obowiązek prowadzenia produkcji w danej instalacji objętej wsparciem przez okres dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym przyznane zostały rekompensaty, obowiązek ograniczenia emisji gazów cieplarnianych czy też obowiązek sprawozdawczy – za których naruszenie przewidziane są określone w ustawie sankcje. Według

¹⁷² Pismo z dnia 13 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(9).

¹⁷³ Uprawnienia określone w art. 19 ustawy dotyczą obowiązku zapewnienia przez wnioskodawcę wglądu do ksiąg rachunkowych oraz przedstawienia informacji i dokumentów niezbędnych do weryfikacji danych przedstawionych we wniosku i załącznikach do niego. Podmiot inny niż wnioskodawca jest obowiązany, na żądanie Prezesa URE, w toku postępowania, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, do przedstawienia informacji lub dokumentów będących w posiadaniu tego podmiotu, niezbędnych do weryfikacji danych przedstawionych przez wnioskodawcę we wniosku i załącznikach do niego, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych.

wyjaśnień¹⁷⁴ Dyrektora DEK, monitorowanie realizacji przez beneficjentów tych obowiązków odbywało się poprzez bieżącą analizę dokumentacji przez URE.

Według wyjaśnień¹⁷⁵ Dyrektora DEK, w trakcie postępowania o przyznanie rekompensat Prezes URE korzystał z możliwości kierowania do strony postępowania wezwań na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o systemie rekompensat w związku z gromadzeniem materiału dowodowego (w tym wzywał do przedstawienia danych źródłowych), w oparciu o który wydawał decyzję kończącą postępowanie. W ramach badanej próby 16 wniosków o rekompensaty, w 13 przypadkach Prezes URE wystąpił do wnioskodawców o przedstawienie informacji i dokumentów niezbędnych do weryfikacji danych przedstawionych we wniosku i załącznikach do niego.

Ponadto, dane zawarte we wniosku potwierdzane są opinią weryfikatora, a w postępowaniu składane są oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej podpisywane przez osoby uprawnione do reprezentowania wnioskodawców (zgodnie z zasadami uwidocznionymi w KRS). Przedstawiając powyższe, URE nie rozważał złożenia propozycji zmiany ustawy w kontekście uprawnienia do przeprowadzania kontroli na miejscu, co niewątpliwie wiązałoby się z koniecznością zwiększenia zatrudnienia w komórce merytorycznej, zajmującej się tym systemem wsparcia. W związku z powyższym, URE nie zgłaszało żadnych postulatów do MRiT w celu dokładniejszego uregulowania spraw kontroli i monitoringu beneficjentów rekompensat, poza istniejącym zakresem zapisów ujętych w ustawie.

W zakresie weryfikacji obowiązku zachowania prowadzenia przez przedsiębiorcę produkcji w instalacji przez okres dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym zostały przyznane mu rekompensaty, o którym mowa w art. 12 ustawy o systemie rekompensat, Dyrektor DEK wyjaśnił¹⁷⁶, że monitorowanie przez Prezesa URE realizacji tego obowiązku, polega na sprawdzeniu czy podmiot, który otrzymał rekompensaty w danym roku złożył wnioski w dwóch kolejnych latach i czy wnioski te uwzględniają instalacje, dla których otrzymał on wsparcie w latach ubiegłych. Jeśli wnioski składane przez danego przedsiębiorcę za kolejne lata nie zawierają instalacji objętych obowiązkiem prowadzenia produkcji wynikającym z art. 12 ust. 1 ustawy, podmiot zostaje wezwany do przesłania potwierdzenia eksploatacji instalacji w kolejnych dwóch latach po roku, w którym otrzymał rekompensaty. W przypadku pozyskania informacji lub podejrzenia braku kontynuacji obowiązkowej produkcji w instalacji objętej wsparciem, następuje wszczęcie postępowania w przedmiocie zwrotu bezpodstawnie pobranych rekompensat, zgodnie z art. 14 ustawy.

Z uwagi na brak ujęcia obowiązku w zapisach ustawy o systemie rekompensat, przedsiębiorcy otrzymujący rekompensatę na daną instalację, nie mają określonego obowiązku raportowania do URE utrzymania produkcji we wspieranej instalacji w kolejnych latach.

W wyniku prowadzonej przez Urząd analizy w zakresie weryfikacji obowiązku utrzymania przez dwa lata produkcji prowadzonej we wspieranej instalacji, w odniesieniu do rekompensat uzyskanych w roku 2020 i 2021, URE wystosowało pisma łącznie do 30 beneficjentów. Odpowiednio, w 2023 r. skierowano pisma do dziewięciu beneficjentów, wzywające do przesłania informacji, czy dany podmiot prowadził produkcję w latach 2021-2022 w instalacji/ach (dotyczyło beneficjentów, którzy otrzymali rekompensaty w 2020 r. za rok 2019), a w 2024 r. wystosowano pisma do 21 beneficjentów, wzywające do przesłania informacji, czy dany podmiot prowadził produkcję w latach 2022-2023 w instalacji/ach (dotyczyło beneficjentów, którzy otrzymali rekompensaty w 2021 r. za rok 2020). Brak ujęcia w kolejnym wniosku przedsiębiorcy informacji potwierdzającej kontynuację produkcji w instalacji

¹⁷⁴ Pismo z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(10).

¹⁷⁵ Pismo z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(10) oraz pismo z dnia 8 listopada 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(21).

¹⁷⁶ Pismo z dnia 13 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(9).

objętej wsparciem lub niezłożenie przez przedsiębiorcę wniosku o przyznanie rekompensaty w następnym roku, stanowiło przesłankę do skierowania do beneficjenta pisma z prośbą o potwierdzenie kontynuacji produkcji w instalacji objętej wsparciem.

W przypadku, kiedy w dwóch kolejnych latach podmiot nie wystąpił o przyznanie rekompensat dla instalacji, która uczestniczyła w systemie wsparcia, Urząd prowadził postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy w danym przypadku nastąpiło zaprzestanie produkcji w instalacji (do ww. beneficjentów wysyłane było wezwanie do przesłania informacji, o których mowa powyżej). W przypadku potwierdzenia faktu zaprzestania produkcji w instalacji (i jednocześnie nie zachodził przypadek, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat - czyli przeniesienia produkcji danej instalacji na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Szwajcarii lub państwa członkowskiego EFTA – strony umowy o EOG), następowało wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu rekompensat w tym zakresie.

W latach 2020-2023 wystąpiły dwa przypadki (jeden w 2022 r. i jeden w 2023 r.) wydania przez Prezesa URE decyzji¹⁷⁷ na podstawie art. 13 ustawy o systemie rekompensat w sprawie zwrotu rekompensat określających kwotę podlegającą zwrotowi w wysokości 5708,0 tys. zł (w 2022 r.)¹⁷⁸ i 469,9 tys. zł (w 2023 r.)¹⁷⁹, łącznie 6177,9 tys. zł.

Jak wynika z wyjaśnień¹⁸⁰ Dyrektora DEK, obecnie prowadzone jest jedno postępowanie w sprawie zwrotu przyznanych rekompensat z uwagi na niewywiązanie się z obowiązku prowadzenia produkcji w instalacji przez okres dwóch lat licząc od roku, za który otrzymano rekompensatę oraz jedno postępowanie w sprawie zwrotu części rekompensaty, w związku z uzyskaniem przez Spółkę rekompensaty w wysokości wyższej niż należna.

(akta kontroli str. 1006-1073, 1133-1160, 1165-1185, 1188-1283, 1534-1540, 1557-1859)

3.2 Sprawozdania z udzielonych rekompensat

Jak wynika z informacji przedstawionych¹⁸¹ przez Dyrektora DEK, dane zawarte w sprawozdaniach składanych przez beneficjentów systemu rekompensat w celu rozliczenia realizacji obowiązku¹⁸² ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, o którym mowa w art. 12a ustawy o systemie rekompensat podlegają weryfikacji m.in. w zakresie terminu złożenia sprawozdania, jego kompletności oraz podpisania

¹⁷⁷ Wydane decyzje w zakresie obowiązku zwrotu wsparcia stanowiły 0,17% łącznej kwoty udzielonego w tych latach wsparcia.

¹⁷⁸ Pierwsza decyzja dotyczyła zwrotu przez przedsiębiorcę ArcelorMittal Poland SA kwoty rekompensaty 5 567 tys. zł oraz odsetek w kwocie 141 tys. zł, w związku z zaprzestaniem produkcji w październiku 2020 r. w dwóch instalacjach, na które przedsiębiorca otrzymał rekompensaty za 2019 r. – instalacja AMP KR Wielkie Piece i AMP KR Stalownia, co stanowi naruszenie warunku udzielenia pomocy publicznej określonego w art. 12 ust. 1 ustawy. Zwrot stanowił 27,3% wsparcia udzielonego spółce ArcelorMittal w wysokości 20 908,2 tys. zł.

¹⁷⁹ Druga decyzja dotyczyła zwrotu przez przedsiębiorcę Brembo Poland Sp. z o.o. kwoty rekompensaty 454 tys. zł oraz odsetek w kwocie 15,9 tys. zł, w związku z podaniem we wniosku o wsparcie dla Instalacji odlewania metali żelaznych nieprawidłowych (błędnych) danych dotyczących zużycia gazu ziemnego w tej instalacji (dane stanowiły podstawę do obliczenia stosunku odpowiednich emisji pośrednich do sumy wszystkich emisji bezpośrednich i pośrednich, zgodnie ze wzorem służącym do wyliczenia rekompensat – art. 7 ust. 2 ustawy. Zwrot stanowił 1,07% wsparcia udzielonego spółce Brembo Poland w wysokości 43 785 tys. zł.

¹⁸⁰ Pismo z dnia 21 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(11).

¹⁸¹ Pismo z dnia 13 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(9).

¹⁸² Obowiązek ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w rozumieniu art. 3 pkt 4 i 5 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych lub poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy o efektywności energetycznej.

dokumentu przez osobę/osoby uprawnione do reprezentowania przedsiębiorcy. Poza weryfikacją formalną, dokonywana była również weryfikacja merytoryczna danych znajdujących się w sprawozdaniu i w załącznikach, w szczególności w zakresie analizy załączonego audytu energetycznego przedsiębiorstwa¹⁸³, prawidłowości wyliczenia wolumenu energii elektrycznej¹⁸⁴, dokumentów potwierdzających umorzenie gwarancji pochodzenia¹⁸⁵, dokumentów i informacji dotyczących wytworzenia przez przedsiębiorcę energii elektrycznej w instalacjach odnawialnych źródeł energii¹⁸⁶ czy też kwoty poniesionych nakładów na przedsięwzięcia mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Na bieżąco przedsiębiorcy informowani byli o potencjalnych brakach i nieprawidłowościach, a sprawozdania były korygowane oraz uzupełniane przez URE, niezwłocznie po otrzymaniu dodatkowych, uzupełniających danych i informacji. Jak wynika z wyjaśnień¹⁸⁷ Dyrektora DEK, w składanych przez beneficjentów sprawozdaniach, do najczęściej identyfikowanych błędów i braków zaliczyć można brak obowiązkowych oświadczeń, brak podpisów osób uprawnionych do reprezentowania przedsiębiorcy, błędne naliczenie 30% energii elektrycznej w odniesieniu do której podmiot otrzymał rekompensaty, błędne wypełnienie czy też niekompletne załączniki do sprawozdania.

Jak wynika z informacji przedstawionych¹⁸⁸ przez Dyrektora DEK, wielkość podmiotu określona we wzorze wniosku nie jest tożsama z wielkością przedsiębiorstwa zobowiązanego do realizacji obowiązku wynikającego z art. 12a ustawy o systemie rekompensat. Znajdujące się w formularzu wniosku pytania dotyczące pułapów zatrudnienia czy też pułapów finansowych, miały na celu ustalenie kręgu podmiotów zobowiązanych do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 12a ustawy o systemie rekompensat (ograniczenie emisji gazów cieplarnianych lub poprawy efektywności energetycznej) i złożenia sprawozdania z realizacji tego obowiązku¹⁸⁹. Brak realizacji tych obowiązków skutkował nałożeniem sankcji, w postaci kar pieniężnych – zgodnie z art. 26 ustawy o systemie rekompensat. W okresie objętym kontrolą, Prezes URE wydał dwie decyzje (po jednej w 2022 i 2023 r.) nakładające na beneficjentów kary pieniężne w kwocie po 10 tys. zł (razem 20 tys. zł), z powodu złożenia po terminie sprawozdań do URE.

Według wyjaśnień¹⁹⁰ Dyrektora DEK, w trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej, Urząd zwracał się do przedsiębiorców z prośbą o przekazanie wyjaśnień i informacji mogących mieć wpływ na treść rozstrzygnięć w tych postępowaniach, w tym podania przyczyny niezłożenia sprawozdań w terminie. Podawanymi przez beneficjentów przyczynami braku terminowego złożenia sprawozdań, były zmiany kadrowe, termin publikacji rozporządzenia w sprawie wzoru sprawozdania, zbiegający się z absencją urlopową części pracowników wynikających z okresu świątecznego czy też niezamierzonego niedopatrzenia pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie sprawozdania.

W związku z przyznanymi rekompensatami, zobowiązania określone w art. 12a i 12b ustawy nie dotyczą przedsiębiorców, którzy zaliczają się do kategorii mikroprzedsiębiorców, przedsiębiorców małych lub średnich.

¹⁸³ Pod kątem jego aktualności oraz wskazanych w nim przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

¹⁸⁴ Objętej obowiązkiem – w przypadku realizacji obowiązku w sposób wskazany w punkcie C sprawozdania.

¹⁸⁵ Pod kątem roku umorzenia i wolumenu umorzonych gwarancji.

¹⁸⁶ Pod kątem roku, w którym energia elektryczna została wytworzona, rodzaju instalacji oraz ilości wytworzonej energii elektrycznej.

¹⁸⁷ Pismo z dnia 7 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(8).

¹⁸⁸ Pismo z dnia 13 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(9).

¹⁸⁹ Zgodnie z art. 12b ust. 3 ustawy.

¹⁹⁰ Pismo z dnia 7 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(8).

Do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 12a ustawy o systemie rekompensat zobowiązany był „duży” przedsiębiorca. Definicja tego pojęcia nie została wprowadzona do porządku prawnego, w związku z czym można ją wyprowadzić z istniejącej definicji przedsiębiorcy średniego zamieszczonej w ustawie *Prawo przedsiębiorców*. Zgodnie z tymi zapisami ustawy, za średniego przedsiębiorcę (a więc za przedsiębiorcę, który nie był zobowiązany do sporządzenia audytu energetycznego) uważa się przedsiębiorcę, który co najmniej w jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki: zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro.

Dużym przedsiębiorcą jest zatem ten przedsiębiorca, który nie spełnia definicji przedsiębiorcy średniego i jednocześnie nie jest małym przedsiębiorcą, albo mikroprzedsiębiorcą.

Jak wyjaśnił¹⁹¹ Dyrektor DEK, pracownicy Departamentu weryfikowali informacje dotyczące wielkości podmiotu na potrzeby ustalenia czy był on zobowiązany do realizacji obowiązku wynikającego z art. 12a ustawy o systemie rekompensat (poziom zatrudnienia, wskaźniki finansowe) na potrzeby monitorowania realizacji obowiązków nałożonych przez ustawę na beneficjentów pomocy oraz ewentualnego nakładania przez Prezesa URE sankcji na podmioty zobowiązane, które nie realizują określonych obowiązków.

Jednocześnie, ustawa o systemie rekompensat, poprzez wskazane wyżej odesłanie do definicji zawartych w ustawie *Prawo przedsiębiorców*, nie nakładała na Prezesa URE obowiązku badania, czy dane przedsiębiorstwo składające wniosek było przedsiębiorstwem samodzielnym, partnerskim lub powiązanym.

Obowiązek, o którym mowa w art. 12a ustawy jest obowiązkiem, który po raz pierwszy był realizowany przez tzw. duże podmioty w odniesieniu do rekompensat przyznanych w roku 2022. Zmiany ustawy i rozporządzenia (w tym wzoru sprawozdania), zostały wypracowane w trybie roboczym w ramach prac zespołu roboczego, o którym była mowa w punkcie 1.1 wystąpienia.

Według wyjaśnień¹⁹² Dyrektora DEK kontrola realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 12a ustawy ma miejsce poprzez monitorowanie, w pierwszym rzędzie, czy wszystkie zobowiązane podmioty złożyły wymagane sprawozdanie, a w drugim rzędzie, czy podmiot zobowiązany zrealizował obowiązek ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Na potrzeby kontrolowania przez Prezesa URE realizacji tego obowiązku podmioty zobowiązane składają w terminie do dnia 31 grudnia danego roku sprawozdanie według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii. Według powyższych wyjaśnień, Prezes URE na chwilę obecną nie dostrzega istotnych problemów związanych z możliwością kontrolowania wypełnienia tego obowiązku. W ocenie Prezesa URE kontrola realizacji ww. obowiązków w obecnym kształcie jest wystarczająca. Prowadzenie działalności w instalacji znajduje potwierdzenie w szeregu dokumentów składanych na potrzeby wniosku o przyznanie rekompensat za lata kolejne. Z kolei kontrola realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 12a ustawy następuje poprzez przesłanie dokumentów umarzających gwarancje pochodzenia, potwierdzających wytworzenie energii w odnawialnym źródle czy też potwierdzających realizację inwestycji oraz okres ich zwrotu. Zdaniem URE funkcjonujący system jest wystarczający do weryfikacji przez URE realizacji przez przedsiębiorców obowiązków wynikających

¹⁹¹ Pismo z dnia 13 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(9).

¹⁹² Pismo z dnia 8 listopada 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(21).

z ustawy o systemie rekompensat i w związku z tym, nie widzi potrzeby dokonywania zmian w obowiązujących przepisach.

(akta kontroli str. 94-744, 1006-1073, 1077-1129, 1133-1160, 1493-1501, 1534-1537, 1557-1859)

3.3 Efekty udzielonego wsparcia

Przepisy ustawy o systemie rekompensat nie nakładają na Prezesa URE obowiązku wykonywania analiz dotyczących efektów wsparcia beneficjentów pomocy oraz funkcjonowania systemu monitorowania efektów udzielanej pomocy, ograniczając działania Prezesa URE do roli operatora przyjmującego i weryfikującego wnioski oraz wydającego decyzje administracyjne.

Według wyjaśnień¹⁹³ Dyrektora DEK, do zadań Prezesa URE realizowanych na gruncie ustawy o systemie rekompensat, należy m.in. wydawanie¹⁹⁴ decyzji, kierowanie do publikacji¹⁹⁵ wymaganych informacji, sporządzanie sprawozdania rocznego dotyczącego rekompensat przyznanych w danym roku kalendarzowym, sprawozdawanie pomocy publicznej w zakresie wykazu podmiotów, którym przyznano rekompensaty w danym roku¹⁹⁶, czy też prowadzenie postępowań administracyjnych i przygotowywanie projektów decyzji w sprawach wymierzania kar pieniężnych¹⁹⁷.

Kwestia ewaluacji była poza zakresem zadań nałożonych na Prezesa URE ustawą o systemie rekompensat.

Według wyjaśnień¹⁹⁸ Dyrektora DEK, wynikająca z decyzji¹⁹⁹ Komisji Europejskiej konieczność przeprowadzenia badań ewaluacyjnych w zakresie funkcjonowania programu pomocowego w postaci rekompensat kosztów pośrednich dla sektorów i podsektorów przemysłu energochłonnego w Polsce za lata 2019-2020 oraz 2021- 2023, znajduje się poza zakresem zadań nałożonych na Prezesa URE ustawą o systemie rekompensat.

W ramach prowadzonego przez Prezesa URE monitorowania²⁰⁰ realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 12 w związku z art. 13 pkt 3 ustawy o systemie rekompensat, czyli obowiązku prowadzenia produkcji w instalacji przez okres dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym zostały przyznane rekompensaty, wynika, że nie stwierdzono przypadku przeniesienia produkcji z instalacji, która otrzymała rekompensaty, na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Szwajcarii lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. W związku z tym, Prezes URE nie dokonywał, na potrzeby ewentualnego wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu rekompensat, interpretacji podanego wyżej artykułu ustawy o systemie rekompensat.

Do zadań Prezesa URE realizowanych na gruncie ustawy o systemie rekompensat, należało m.in. wydawanie decyzji w sprawie przyznania w całości lub w części, lub odmowy przyznania rekompensat za poprzedni rok kalendarzowy, decyzji

¹⁹³ Pismo z dnia 21 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt (11) oraz pismo z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt (10).

¹⁹⁴ O których mowa w art. 11 ust. 1, art. 15 oraz art. 18 ustawy o systemie rekompensat.

¹⁹⁵ O której mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o systemie rekompensat.

¹⁹⁶ O której mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o systemie rekompensat.

¹⁹⁷ Na podstawie art. 26 ustawy o systemie rekompensat.

¹⁹⁸ Pismo z dnia 21 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(11).

¹⁹⁹ Za okres 2019-2020 decyzja KE z dnia 29 sierpnia 2019 r. SA.53850 (2019/N) – Poland Compensation for indirect emission costs in Poland oraz za okres 2021-2022 decyzja KE z dnia 17 października 2022 r. SA.64719 (2022/N) – Poland Compensation for indirect ETS costs in Poland for 2021-2030.

²⁰⁰ Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Dyrektora DEK w piśmie z dnia 4 października 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(17).

w sprawie zwrotu rekompensat określających kwotę podlegającą zwrotowi oraz decyzji o zakazie ubiegania się o przyznanie rekompensat przez tego wnioskodawcę przez okres trzech lat od zakończenia roku kalendarzowego, w którym decyzja o zakazie ubiegania się o przyznanie rekompensat stała się prawomocna, podawanie do publicznej wiadomości i publikacji informacji w zakresie terminowej ceny uprawnień do emisji oraz maksymalnego limitu środków finansowych przeznaczanych na przyznanie rekompensat za poprzedni rok kalendarzowy w podziale na poszczególne sektory i podsektory energochłonne, sporządzanie sprawozdania rocznego dotyczącego rekompensat przyznanych w danym roku kalendarzowym, sprawozdawanie pomocy publicznej z wykazem podmiotów, którym przyznano rekompensaty, prowadzenie postępowań administracyjnych i przygotowywanie projektów decyzji w sprawach wymierzania kar pieniężnych za podanie nieprawdziwych informacji, uzyskania rekompensaty, nie spełniając warunków przewidzianych przepisami ustawy lub w kwocie wyższej niż należna, braku zapewnienia obowiązkowego wglądu do ksiąg rachunkowych lub odmowy udzielenia informacji lub przedłożenia dokumentów lub nie przekazania Prezesowi URE w terminie sprawozdania z rozliczenia wykonania obowiązku ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Natomiast, w przepisach ustawy o systemie rekompensat, nie znajduje się zapis, który zobowiązywałby Prezesa URE do prowadzenia monitoringu efektów udzielonego wsparcia.

W OSR do ustawy o systemie rekompensat z 2019 r. przyjęto założenie, że udzielanie rekompensat jest przewidziane do 2030 r. i wówczas będzie możliwa ostateczna ocena skuteczności narzędzia w zakresie ochrony przemysłu energochłonnego (np. ochrona miejsc pracy, ochrona przed relokacją).

Według wyjaśnień²⁰¹ Dyrektora DEK, konieczność przeprowadzenia ewaluacji funkcjonowania programu pomocowego w postaci rekompensat kosztów pośrednich dla sektorów i podsektorów przemysłu energochłonnego w Polsce za okres 2019- 2020 oraz 2021-2022 wynika z decyzji²⁰² Komisji Europejskiej.

Z ustaleń kontroli wynika, że realizując ten obowiązek, związany z badaniami ewaluacyjnymi i oceną skuteczności udzielonego wsparcia, Minister Rozwoju i Technologii przeprowadził postępowanie na wyłonienie w ramach zamówienia²⁰³ publicznego podmiotu, który ma dokonać oceny funkcjonowania programu pomocowego w formie „Ewaluacji funkcjonowania systemu rekompensat kosztów pośrednich dla sektorów i podsektorów przemysłu energochłonnego w Polsce za okres 2019-2020 oraz 2021-2022”. Postępowanie zakończone zostało podpisaniem w dniu 30 sierpnia 2024 r. umowy z wybranym wykonawcą.

Jednocześnie, według wyjaśnień²⁰⁴ Dyrektora DEK, Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie zwracało się do URE o udzielenie informacji i danych w celu ewaluacji przyjętych rozwiązań czy też analizy skuteczności udzielonego wsparcia określonego w ustawie o systemie rekompensat.

(akta kontroli str. 1006-1073, 1133-1160, 1165-1185, 1188-1283)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁰¹ Pismo z dnia 21 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(11).

²⁰² Decyzja z dnia 17 października 2022 r. notyfikująca system wsparcia SA.64719 (2022/N) – Poland.

²⁰³ Przedmiotem Zamówienia było przeprowadzenie ewaluacji funkcjonowania programu pomocowego w postaci rekompensat kosztów pośrednich dla sektorów i podsektorów przemysłu energochłonnego w Polsce za okres 2021-2022 (...), a także ocena i weryfikacja zaproponowanej do ewaluacji metodyki.
<https://ezamowienia.gov.pl/mp-client/search/list/ocds-148610-eef37f22-136e-11ef-9381-e6cc5d6d04e5>.

²⁰⁴ Pismo z dnia 20 sierpnia 2024 r., znak: DEK.WKR.090.1.2024.MSt(10).

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes URE prawidłowo sporządzał sprawozdania roczne w zakresie udzielonych rekompensat jakie zostały przyznane w danym roku kalendarzowym oraz sprawozdania dotyczące pomocy publicznej w zakresie wykazu podmiotów, którym przyznano rekompensaty w danym roku. Realizacja obowiązków sprawozdawczych odbywała się w sposób rzetelny i terminowy. Do składanych przez Prezesa URE sprawozdań, zarówno do KPRM, UOKiK jak i MRiT, nie wpływały uwagi, komentarze czy wnioski o skorygowanie błędów. Sprawozdania były przyjmowane bez uwag. Prezes URE prawidłowo monitorował wypełnianie przez beneficjentów obowiązków, o których mowa w art. 12a i 12b ustawy o systemie rekompensat (obowiązek ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz rozliczenie wykonania tego obowiązku).

Prezes URE prawidłowo monitorował wypełnianie przez beneficjentów obowiązków, o których mowa w art. 12a ustawy o systemie rekompensat.

Ze względu na brak zleconych Prezesowi URE zadań jako organowi zajmującemu się wsparciem w formie rekompensat oraz uprawnień w tym zakresie wynikających z przepisów prawa, Prezes URE nie monitorował realizacji celów oraz nie prowadził działań ewaluacyjnych wskazanych w OSR i w ustawie o systemie rekompensat.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie warunków organizacyjnych umożliwiających procedowanie spraw z zakresu wydawania decyzji administracyjnych dotyczących wsparcia przedsiębiorców na podstawie ustawy o systemie rekompensat zgodnie z zasadami i terminami określonymi w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz Kodeksie postępowania cywilnego.
2. Niezwłoczne wszczynanie postępowań w sprawie zwrotu przyznanych rekompensat po powzięciu informacji o zaprzestaniu utrzymania produkcji w instalacji objętej wsparciem przez beneficjenta.
3. Podjęcie działań poprzez zgłoszenie do Ministra Rozwoju i Technologii propozycji zmiany przepisów ustawy o systemie rekompensat w ten sposób, aby nakładały na przedsiębiorcę (otrzymującego wsparcie) obowiązek poinformowania URE w przypadku zaprzestania produkcji lub istotnych zmianach dokonanych w instalacji.

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 20 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

p.o. Dyrektor
Jakub Niemczyk

*/podpisano elektronicznie/
podpis*