



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KGP.430.3.2025

Nr ewid. 5/2025/P/24/014/KGP

Informacja o wynikach kontroli

PROGRAMY WSPARCIA DLA PRZEDSIĘBIORSTW ENERGOCHŁONNYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Jakub Niemczyk

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, sierpień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	9
3. Synteza	11
4. Wnioski	20
5. Ważniejsze wyniki kontroli	21
5.1. Przygotowanie mechanizmów wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych	21
5.1.1. Przygotowanie systemu rekompensat	21
5.1.2. Przygotowanie programów rządowych za 2022 r. i za 2023 r.	26
5.2. Realizacja programów wsparcia przez URE i NFOŚiGW oraz współpraca z Ministrem Rozwoju i Technologii.....	34
5.3. Realizacja przez beneficjentów warunków wsparcia określonych w decyzjach, umowach oraz wpływ otrzymanej pomocy	50
6. Załączniki	60
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	60
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	64
6.2. Analiza stanu prawnego	71
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	86
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	87

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Decyzja KE z dnia 20 grudnia 2022 r. dla Programu za 2022 r.	Decyzja Komisji Europejskiej, znak: C(2022) 9945 final, zatwierdzająca program pomocowy dla przedsiębiorstw energochłonnych o nr SA.104932(2022/N) TCF: <i>Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices incurred in 2022</i> , kierunkowe warunki dopuszczalności dla pomocy przyjętej w programie zostały określone w komunikatach Komisji Europejskiej z dnia 23 marca 2022 r., 9 listopada 2022 r. oraz 17 marca 2023 r. <i>Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy</i> ¹ .
Decyzja KE z dnia 6 października 2023 r. dla Programu za 2023 r.	Decyzja Komisji Europejskiej, znak: C(2023) 6811 final, zatwierdzająca program pomocowy dla przedsiębiorstw energochłonnych o nr SA.107269 (2023/N) – Poland TCTF: <i>Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices incurred in 2023</i> , kierunkowe warunki dopuszczalności dla pomocy przyjętej w programie zostały określone w komunikatach Komisji Europejskiej z dnia 23 marca 2022 r., 9 listopada 2022 r. oraz 17 marca 2023 r. <i>Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy</i> .
dyrektywa 2003/87/WE	Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej oraz zmieniająca Dyrektywę Rady 96/61/WE ² .
FRPKE	Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji.
KE	Komisja Europejska.
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ³ .
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy.
Minister	Minister Rozwoju i Technologii.
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii.
NFOŚiGW, Fundusz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
OSR	Ocena Skutków Regulacji.

¹ Dz. Urz. UE C z 2022 r. Nr 131(I), str.1, Dz. Urz. UE C z 2022 r. Nr 426, str. 1, Dz. Urz. UE C z 2023 r. Nr 101, str. 3.

² Dz. Urz. UE L z 2003 r. Nr 275, str. 32, ze zm.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

operator programów rządowych	Dla programów rządowych przyjętych przez Radę Ministrów w 2023 r. na podstawie <i>ustawy z dnia 29 września 2022 r. o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022–2024</i> ⁴ operatorem programów jest NFOŚiGW. Operator programu rządowego jest podmiotem udzielającym pomocy publicznej w rozumieniu <i>ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej</i> ⁵ .
Program rządowy za 2022 r.	Załącznik do uchwały nr 1/2023 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu rządowego pod nazwą <i>Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z nagłymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2022 r.</i> i uchwały nr 17/2023 z dnia 8 lutego 2023 r. zmieniającej uchwałę nr 1/2023.
Program rządowy za 2023 r.	Załącznik do uchwały nr 141/2023 Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu rządowego pod nazwą <i>Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z cenami gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2023 r.</i> i uchwały nr 190/2023 z dnia 13 października 2023 r. zmieniającej uchwałę Rady Ministrów nr 141/2023.
Tymczasowe kryzysowe ramy	Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 23 marca 2022 r. Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy; Komunikat KE z dnia 9 listopada 2022 r. Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy; Komunikat KE z dnia 17 marca 2023 r. Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy.
URE	Urząd Regulacji Energetyki.
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ .
ustawa o systemie rekompensat	Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. <i>o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych</i> ⁷ .
ustawa o zasadach realizacji programów wsparcia	Ustawa z dnia 29 września 2022 r. <i>o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022–2024</i> ⁸ . Ustawa wygasła z końcem dnia 31 grudnia 2024 r.
ustawa o systemie handlu uprawnieniami	Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ⁹ .

⁴ Dz. U. poz. 2088.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 702, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1215.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2088.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1505, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy pomoc publiczna dla przedsiębiorców z sektorów energochłonnych zapewniała ochronę konkurencyjności działalności gospodarczej adekwatnie do zagrożeń wynikających ze zmian cen energii?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy mechanizmy wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych zawarte w programach zostały zaprojektowane w sposób umożliwiający ochronę konkurencyjności przedsiębiorców energochłonnych przy jednoczesnym optymalnym wydatkowaniu środków publicznych?
2. Czy współpraca pomiędzy ministrem a podmiotami wspierającymi przedsiębiorców energochłonnych umożliwiała skuteczną realizację programów wsparcia?
3. Czy sposób realizacji programów przez podmioty wspierające przedsiębiorców energochłonnych był prawidłowy i przyniósł zaplanowane efekty?
4. Czy beneficjenci programów wsparcia wykorzystywali środki publiczne zgodnie z zasadami zawartych umów czy uzyskanych decyzji, a udzielone wsparcie finansowe przyczyniło się do niepogorszenia ich poziomu rentowności.

W Polsce system wypłaty pomocy publicznej (rekompensat) z tytułu przenoszenia kosztów zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej zużywanej do wytwarzania produktów w sektorach i podsektorach energochłonnych istnieje od 2020 r. na podstawie ustawy *o systemie rekompensat*. System umożliwił wypłatę rekompensat za 2019 r. Z analogicznych systemów wsparcia przedsiębiorcy z Niemiec, Wielkiej Brytanii, Norwegii, Holandii, Francji i Belgii mogli korzystać już w 2013 r., mimo że udział w tych krajach odnawialnych źródeł energii i źródeł niskoemisyjnych w produkcji energii elektrycznej był wyższy niż w Polsce. Systemy wsparcia uruchomiono w tych krajach jako fakultatywne, a nie obowiązkowe narzędzia pomocy, które od 2013 r. działały na rzecz wzmocnienia rentowności i konkurencyjności rodzimych przemysłów energochłonnych na arenie międzynarodowej. Wdrożenie polskiego systemu rekompensat wynikało z regulacji UE, które nakładały na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia przedsiębiorcom wsparcia.

Nagły wzrost cen energii elektrycznej i gazu ziemnego w 2022 r. związany z agresją Rosji na Ukrainę spowodował pilną potrzebę udzielenia przedsiębiorcom pomocy finansowej. Rada Ministrów dwukrotnie, w: styczniu i październiku 2023 r. na podstawie ustawy *o zasadach realizacji programów wsparcia*, przyjęła programy rządowe, które zostały uruchomione w 2023 r., tj.: *Program rządowy za 2022 r.* (w ramach którego został zrealizowany jeden nabór) oraz *Program rządowy za 2023 r.* (w ramach którego zostały zrealizowane dwa nabory).

Kontrola w szczególności objęła realizację obu programów wsparcia, tj.: systemu rekompensat i programów rządowych oraz ich wpływ na ochronę konkurencyjności oraz działalności gospodarczej przedsiębiorstw w związku z zagrożeniami wynikającymi ze zmian cen energii elektrycznej i gazu ziemnego.

Przyczyną podjęcia kontroli był również fakt, iż od 2020 r. programy wsparcia zakładały zaangażowanie znacznych środków finansowych wydatkowanych z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, którego dysponentem był minister właściwy ds. gospodarki. Jednocześnie poniesione wydatki na realizację programów wsparcia w latach 2020–2023 były istotnie niższe niż zakładano. W przypadku systemu rekompensat wydatkowano w latach 2020–2023 59,5 % założonych środków, a w przypadku programów rządowych udzielono w *Programie rządowym za 2022 r.* 46,8 % założonego wsparcia, a w *Programie rządowym za 2023 r.* 45,4 % założonego wsparcia.

**Jednostki
kontrolowane**

Ministerstwo Rozwoju
i Technologii, Urząd
Regulacji Energetyki,
Narodowy Fundusz
Ochrony Środowiska
i Gospodarki,
15 przedsiębiorców
beneficjentów
programów pomocy
dla przedsiębiorstw
energochłonnych.

Okres objęty kontrolą
2019–2024 (I połowa)¹⁰

W ramach systemu rekompensat założono w latach 2020–2023 wydatkowanie z tytułu rekompensat kwoty 6 195 240 tys. zł, a w ramach *Programu za 2022 r.* założono udzielenie wsparcia przedsiębiorstwom energochłonnym w wysokości 5 064 178 tys. zł. Natomiast w *Programie rządowym za 2023 r.* przewidziano udzielenie wsparcia przedsiębiorstwom energochłonnym w wysokości 5 500 000 tys. zł.

Faktycznie poniesione wydatki w ramach badanych form programów wsparcia ilustruje infografika nr 1.

Infografika nr 1

Porównanie wydatków poniesionych w latach 2020–2024 (I połowa) w ramach dwóch form programów wsparcia: systemu rekompensat i programów rządowych

wydatki w ramach programów rządowych łącznie
4 875 766,5 tys. zł



wydatki w ramach systemu rekompensat
3 688 212,1 tys. zł

wydatki łączne w latach 2020–2024 (I połowa)
w ramach badanych programów wsparcia
8 563 978,6 tys. zł

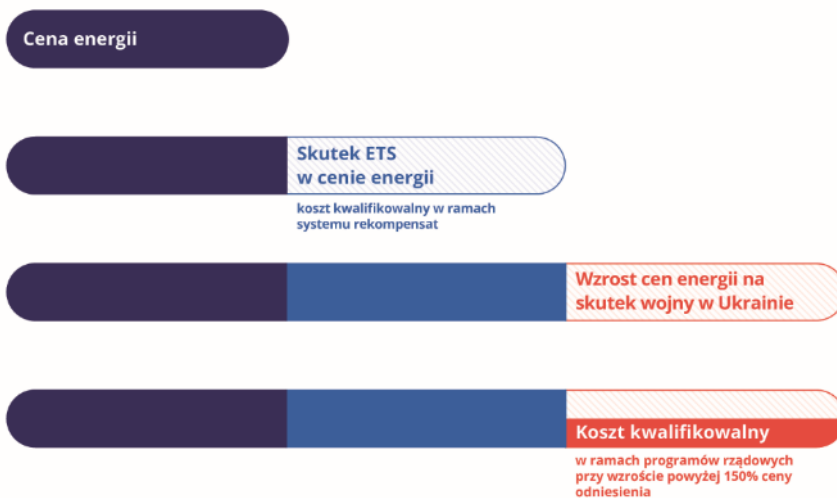
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

System rekompensat zarządzany przez URE jak i programy rządowe, których operatorem był NFOŚiGW są wobec siebie komplementarne. Nominalnie koszty kwalifikowane w obydwu wskazanych programach wsparcia są rozłączne. Nośnikiem kosztów w przypadku systemu rekompensat jest cena uprawnień do emisji, a w przypadku programów rządowych cena energii. Uwarunkowania otrzymania pomocy w ramach poszczególnych programów obrazuje Infografika nr 2.

¹⁰ Z uwzględnieniem dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.

Infografika nr 2

Wpływ na cenę energii Europejskiego Systemu Handlu Emisjami oraz wojny w Ukrainie

Wpływ programów pomocowych na realne koszty energii

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie analizy kryteriów udzielania pomocy przedsiębiorstwom energochłonnym w programach wsparcia.

2. OCENA OGÓLNA

**Pomoc publiczna
w ramach
skontrolowanych
programów
nie zapewniała
całościowej ochrony
konkurencyjności
przedsiębiorców
energochłonnych**

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców z sektorów energochłonnych nie zapewniała w latach 2020–2024 (I połowa) całościowej ochrony konkurencyjności działalności gospodarczej adekwatnie do zagrożeń wynikających ze zmian cen energii i gazu. Wynikało to zarówno z uwarunkowań obiektywnych, tj. wzrostu cen powodującego ograniczenie popytu na produkty przedsiębiorstw energochłonnych, pojawienia się tańszej konkurencji spoza Unii Europejskiej, jak i nieprawidłowości i błędów przy projektowaniu, realizacji oraz monitorowaniu programów pomocy przedsiębiorstwom energochłonnym. Jednocześnie brak monitorowania i ewaluacji przez Ministra Rozwoju i Technologii efektów programów wsparcia do I połowy 2024 r. znacząco utrudniał ocenę ich skuteczności oraz możliwość poprawy ich formuły.

Mechanizmy wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych zawarte w programach wsparcia zostały zaprojektowane w sposób nie w pełni umożliwiający ochronę konkurencyjności przedsiębiorstw energochłonnych. W latach 2019–2024 (I połowa) Minister Rozwoju i Technologii zapewnił przygotowanie ram prawnych do wspierania przedsiębiorstw energochłonnych oraz ochrony konkurencyjności poprzez: opracowanie projektu ustawy o systemie rekompensat, projektu ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia, a następnie dwóch projektów programów rządowych. W ramach przygotowywania programów pomocy Minister współpracował z Urzędem Regulacji Energetyki oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Jednak Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie uniknęło nieprawidłowości ograniczających skuteczność zakładanego, m.in. w przygotowanych ocenach skutków regulacji programów, wsparcia. Stwarzało to również bariery w optymalnym wydatkowaniu środków publicznych w ramach programów wsparcia, m.in. poprzez faktyczne ograniczenie udziału przedsiębiorców energochłonnych w *Programie rządowym za 2022 r.* oraz utrudnienie w ubieganiu się o pomoc przez przedsiębiorców w związku z opóźnieniami w wydawaniu przez Ministra rozporządzeń wykonawczych do ustawy o systemie rekompensat. Jednocześnie w projekcie *Programu rządowego za 2022 r.* Minister przyjął wzór wyliczenia pomocy niezgodny z decyzją Komisji Europejskiej. Projekt

Programu został następnie przyjęty przez Radę Ministrów i stanowił podstawę udzielania wsparcia.

Podmioty, wspierające przedsiębiorców energochłonnych w większości w sposób prawidłowy realizowały swoje zadania, aczkolwiek stwierdzono nieprawidłowości, m.in. dotyczące rozpatrywania odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz błędy w kontroli beneficjentów przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Minister Rozwoju i Technologii w sposób prawidłowy dokonywał płatności oraz rozliczeń wynikających z ustawy o *systemie rekompensat oraz programów rządowych*. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki i podległy mu Urząd Regulacji Energetyki prawidłowo realizowali zadania związane ze wsparciem przedsiębiorców z sektorów i podsektorów energochłonnych. Stwierdzono natomiast przypadki opieszałego rozpatrywania odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, a także nie w pełni rzetelnego sporządzania uzasadnień do wydanych decyzji o przyznaniu rekompensaty.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przygotował w sposób prawidłowy dokumentację niezbędną do przeprowadzenia naborów w programach rządowych. W jednym przypadku Fundusz w sposób nieprawidłowy dokonał weryfikacji wniosku i przyznał dofinansowanie. Jednocześnie w ramach poszczególnych programów rządowych Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie prowadził w ogóle kontroli beneficjentów lub prowadził je w sposób niezgodny z postanowieniami zawartych umów.

Beneficjenci programów wsparcia w zdecydowanej większości prawidłowo wykorzystywali otrzymane środki publiczne. Wyniki kontroli 15 beneficjentów dofinansowania wskazują, że z wyjątkiem jednego przypadku przedsiębiorcy w sposób prawidłowy aplikowali i rozliczali otrzymaną pomoc, a zaistniałe nieprawidłowości nie miały wpływu na wysokość rozliczonej i otrzymanej pomocy. Badanie kontrolne wykazało, że pomoc z programów miała szczególne znaczenie dla podmiotów odnotowujących w danym roku pogorszenie wskaźników finansowych. Wpływ na trudną sytuację części przedsiębiorców miały przede wszystkim czynniki niezależne wprost od rekompensowanego kosztu emisji i wzrostu cen energii.

3. SYNTEZA

**Brak zapewnienia
całościowej ochrony
konkurencyjności
przedsiębiorstw
energochłonnych**

Zaprojektowana i przyznawana pomoc publiczna w formie programów wsparcia uwzględniała zdiagnozowane potrzeby przedsiębiorstw energochłonnych, jednak nie zapewniała całościowej ochrony konkurencyjności przedsiębiorstw energochłonnych.

Wynikało to zarówno z uwarunkowań obiektywnych sytuacji przedsiębiorstw energochłonnych, tj. wzrostu cen produkcji, który powodował ograniczenie popytu na produkty przedsiębiorstw energochłonnych, pojawienia się tańszej konkurencji spoza Unii Europejskiej, jak i nieprawidłowości przy projektowaniu, realizacji oraz monitorowaniu programów pomocy przedsiębiorstwom energochłonnym. Brak działań monitorujących efekty wdrożenia programów pomocowych oraz nieprzeprowadzenie do I połowy 2024 r. ich ewaluacji istotnie utrudniały ocenę ich wpływu na ochronę konkurencyjności przedsiębiorstw energochłonnych. [str. 52–53]

**Ograniczona
partycypacja
przedsiębiorców
w programach
wsparcia**

Łączne wydatki z FRPKE na realizację zadań wynikających z ustawy *o systemie rekompensat* oraz programy rządowe wspierające przemysły energochłonne w latach 2020–2024 (I połowa) wyniosły 8 563 978,6 tys. zł, w tym odpowiednio: w 2020 r. kwota 340 881,9 tys. zł, w 2021 r. 815 674,6 tys. zł, w 2022 r. 785 342,9 tys. zł, w 2023 r. 6 293 475,1 tys. zł, a w 2024 r. (I połowa) 328 604,1 tys. zł. [str. 35–37]

W latach 2019–2023 łączna kwota rekompensat (pomocy publicznej) zaplanowana w ramach FRPKE dla podmiotów z sektorów i podsektorów energochłonnych wynosiła 6 195 240 tys. zł, z czego wydatkowano w latach 2020–2023 3 688 212,1 tys. zł, tj. 59,5 % dostępnych środków. Natomiast w ramach *Programu rządowego za 2022 r.* łączna pula środków przewidziana dla beneficjentów (po odliczeniu kosztów operatora programów rządowych) wynosiła 5 064 178 tys. zł, z czego beneficjenci otrzymali łącznie pomoc w wysokości 2 372 187,5 tys. zł (46,8 %). W ramach *Programu rządowego za 2023 r.* łączna pula przewidziana dla wszystkich beneficjentów wynosiła 5 500 000 tys. zł, z czego beneficjenci otrzymali za pierwszy okres wnioskowany 2 172 199,7 tys. zł (I nabór w *Programie*), a za drugi okres wnioskowany (325 865,8 tys. zł), tj. łącznie 2 498 065,5 tys. zł (45,4 %). [str. 35–37]

**Zaprojektowane
mechanizmy wsparcia
nie w pełni chroniły
konkurencyjność
przedsiębiorstw
energochłonnych**

Przygotowanie programów wsparcia

Wdrażając system rekompensat w 2019 r. Polska była ostatnim krajem spośród państw członkowskich UE, który wdrożył mechanizm rekompensat na podstawie *Wytycznych w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji*

*gazów cieplarnianych po 2012 r.*¹¹ Wdrożenie środków pomocowych nastąpiło poprzez uchwalenie przez Sejm RP w dniu 19 lipca 2019 r. ustawy o systemie rekompensat. W lipcu 2019 r. stosownie do treści art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹², Polska notyfikowała schemat rekompensat dla sektorów lub podsektorów energochłonnych. Decyzją KE z dnia 29 sierpnia 2019 r. system rekompensat przewidzianych w ustawie o systemie rekompensat, jako schemat pomocy publicznej, uzyskał pozytywną decyzję w odniesieniu do kosztów pośrednich poniesionych 2019-2020. W toku notyfikacji Polska zobowiązała się do wprowadzenia zmian oraz ponownej notyfikacji schematu rekompensat po wejściu w życie nowego komunikatu Komisji Europejskiej w tym zakresie¹³. [str. 22–23]

W latach 2018-2019 projekt ustawy o systemie rekompensat nie został na żadnym etapie jego przygotowania, na wniosek MRiT, poddany procesowi konsultacji publicznych, o których mowa w § 21 pkt 2 i § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁴. Minister nie zapewnił sobie możliwości pozyskania informacji o potrzebach szerszego grona pojedynczych przedsiębiorców energochłonnych, nie zadbał także o dotarcie z informacją dotyczącą opracowywania mechanizmu rekompensat właśnie do tego grona podmiotów. W § 36 ust. 3 Regulaminu prac Rady Ministrów dopuszczono odstępianie od prowadzenia konsultacji publicznych jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli rezygnacja jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska. W ocenie NIK, żaden z przywołanych wyjątków, nie odnosi się do zakresu projektu ustawy o systemie rekompensat. [str. 23–24]

W związku z *Nowymi Wytocznymi* MRiT opracowało projekt nowelizacji ustawy o systemie rekompensat. Konsultacje społeczne i opiniowanie projektu *zmiany do ustawy o systemie rekompensat* odbywały się od dnia 4 do 25 października 2021 r. W dniu 9 lutego 2022 r. Sejm RP przyjął nowelizację ustawy o systemie rekompensat¹⁵. Zmieniony schemat pomocy został następnie przekazany do KE, która zgłosiła zastrzeżenia dotyczące sposobu obliczania zwiększenia rekompensat oraz *mechanizmu warunkowości*. Z uwagi na przedłożone przez KE zastrzeżenia powstała konieczność kolejnej nowelizacji ustawy o systemie rekompensat. W dniu

¹¹ Komunikat KE (Dz. Urz. C. z 2012 r., Nr 158, str. 4.). Dalej: *Wytoczne z 2012 r.*

¹² Dz. U. z 2004, Nr 90, poz. 864/2. Dalej: TFUE.

¹³ Komunikat KE opublikowany w dniu 25 września 2020 r. Wytoczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych po 2021. Dalej: *Nowe Wytoczne*.

¹⁴ M.P. z 2022 r., poz. 348, ze zm. Dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów.

¹⁵ Ustawa z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 469). Dalej: *ustawa zmieniająca z dnia 9 lutego 2022 r.*

17 czerwca 2022 r. Rada Ministrów wniosła do Sejmu RP projekt ustawy *o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw*. Za opracowywanie projektu odpowiadało Ministerstwo Klimatu i Środowiska¹⁶. Ustawa została przyjęta przez Sejm RP w dniu 23 czerwca 2022 r.¹⁷ i weszła w życie z dniem 28 lipca 2022 r. Od 2023 r. przedsiębiorcy otrzymywali pomoc w ramach *Nowych Wytycznych*. [str. 24]

**Zaniechania Ministra
przy wydaniu
rozporządzeń
wykonawczych
do ustawy**

Minister wydał z opóźnieniem trzy rozporządzenia wykonawcze *w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora do ustawy o systemie rekompensat*. Opóźnienia wyniosły od 35 do 85 dni¹⁸. Zaistniała luka czasowa stanowiła utrudnienie dla przedsiębiorców ubiegających się o rekompensaty, którzy musieli przygotowywać dokumentację do wniosku o rekompensatę pomimo braku aktualnych przepisów. [str. 24–26]

**Zgodne z potrzebami
przyjęcie dodatkowych
narzędzi pomocowych**

W dniu 23 marca 2022 r. KE wydała komunikat *Tymczasowe kryzysowe ramy z marca 2022 r.* Umożliwiał on państwu członkowskiemu wprowadzenie dodatkowych narzędzi pomocowych dla przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych skutkami kryzysu w następstwie wysokich cen energii elektrycznej i gazu ziemnego.

Prace nad opracowaniem regulacji umożliwiających wsparcie przedsiębiorstw energochłonnych opartych o *Tymczasowe kryzysowe ramy* zostały rozpoczęte w MRiT na wniosek przedstawicieli energochłonnych branż przemysłowych. Potrzebę opracowania tych regulacji zgłaszali oni m.in. podczas posiedzeń Zespołu do spraw przemysłowo-energetycznych, jak również pisemnie, w sierpniu 2022 r. m.in. przez Federację Przedsiębiorców Polskich. Projekt ustawy *o zasadach realizacji programów wsparcia* z dnia 8 września 2022 r. nie wskazywał wprost formy i zasad udzielania pomocy. Zakładano, że ustawa będzie ustawą ramową pozwalającą na udzielenie przedsiębiorcom energochłonnym niezbędnego wsparcia. W trakcie prac nad projektem ustawy NFOŚiGW został wskazany jako operator programu rządowego¹⁹. Prace nad projektem ustawy zakończyły się we wrześniu 2022 r. skierowaniem projektu do Sejmu RP.

¹⁶ Dalej: MKiŚ.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1477, ze zm.

¹⁸ Dotyczyło to rozporządzeń: Ministra Rozwoju Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora (Dz. U. poz. 2285), Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora (Dz. U. poz. 790), Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 marca 2023 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora (Dz. U. poz. 558).

¹⁹ Było to możliwe poprzez dokonanie zmiany ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) w zakresie dotyczącym m.in. zadań wykonywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

**Nieprawidłowości
w przygotowaniu
Programu rządowego
za 2022 r.**

W dniu 10 października 2022 r. ustawa o zasadach realizacji programów wsparcia została podpisana przez Prezydenta RP. [str. 26-27]

W procesie notyfikacji projektu *Programu rządowego za 2022 r.* Ministerstwo dwukrotnie dokonało zmiany wzoru obliczania kosztów kwalifikowanych i objaśnienia oznaczeń w nim użytych. Pierwsza zmiana została dokonana przez Ministerstwo na etapie procedury prenotyfikacyjnej w dniu 12 grudnia 2022 r. Druga zmiana wzoru została dokonana we wniosku notyfikacyjnym złożonym przez stronę polską w dniu 16 grudnia 2022 r., mimo że warunki programu, w tym wzór obliczania kosztów kwalifikowanych, zostały ustalone na etapie procedury prenotyfikacyjnej i miały stanowić podstawę wydania przez KE decyzji notyfikacyjnej dla *Programu rządowego za 2022 r.* [str. 27-28]

**Niezgodność wzoru
wyliczenia pomocy
z decyzją KE,
w Programie rządowym
za 2022 r.**

W zgłoszonym przez stronę polską w dniu 16 grudnia 2022 r. wzorze Komisja Europejska uwzględniła jedynie zmianę obliczania kosztów kwalifikowanych z wykorzystaniem średniej ceny netto zamiast brutto, natomiast nie uwzględniła modyfikacji wzoru z działaniem na zbiorach (tj. wybór maksymalnego elementu ze zbioru, gdzie jednym elementem jest zero, a drugim wynik obliczenia formuły dotyczącej odpowiednio energii elektrycznej i gazu) oraz oznaczenia zmiennej „t”, jako okresu dla którego miały być dokonywane obliczenia.

W dniu 20 grudnia 2022 r. KE wydała decyzję w sprawie SA.104932 (2022/N)²⁰. W decyzji KE, w module 33, zamieściła wzór na obliczenie kosztów kwalifikowanych w kształcie zaproponowanym przez stronę polską w procesie prenotyfikacyjnym, przesłany w korespondencji z dnia 12 grudnia 2022 r. W projekcie *Programu rządowego za 2022 r.* wzór na obliczanie kosztów kwalifikowanych nie był tożsamy ze wzorem zawartym w module 33 decyzji wydanej przez KE w dniu 20 grudnia 2022 r., SA. 104932 (2022/N). Wzór zapisany w projekcie programu był wzorem przekazany KE we wniosku notyfikacyjnym z dnia 16 grudnia 2022 r.

W dniu 3 stycznia 2023 r. projekt uchwały Rady Ministrów zawierający w załączeniu projekt *Programu rządowego za 2022 r.* ponownie skierowano do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Został on przyjęty tego samego dnia. Prezes Rady Ministrów podpisał uchwałę w dniu 12 stycznia 2023 r. MRiT nie podejmowało działań w celu ujednolicenia wzoru na obliczenie kosztów kwalifikowanych pomiędzy wzorem zawartym w decyzji KE z dnia 20 grudnia 2022 r. SA.104932 (2022/N), a *Programem rządowym za 2022 r.* [str. 27-29]

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

²⁰ C(2022) 9945 final, State Aid Sa.104932 (2022/N) – Poland. TCF: *Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices incurred in 2022.*

**Nierzetelne
i niecelowe zawężenie
grupy beneficjentów
w Programie rządowym
za 2022 r.**

oszacowano na 1 tys. podmiotów, podczas gdy w *Programie rządowym za 2022 r.* udzielono wsparcia 208 beneficjentom. [str. 30]

W trakcie prac nad Programem został wprowadzony wymóg określony w pkt 2 ust. 3 *Programu rządowego za 2022 r.* który zakładał, że co najmniej 50 % przychodu lub wartości produkcji przedsiębiorcy w okresie referencyjnym i kwalifikowanym pochodziło z działalności w jednej albo wielu podklasach Polskiej Klasyfikacji Działalności²¹ (zgłoszonych przez przedsiębiorcę w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej²² albo KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności) lub produkcji produktów o kodach PRODCOM²³ wymienionych w części 17 Programu. Wymóg ten został sformułowany w sposób zawężający krąg podmiotów, które potencjalnie mogłyby ubiegać się o dofinansowanie. Jego zawężający charakter wynikał z faktu, iż *Tymczasowe kryzysowe ramy z listopada 2022 r.* oraz Decyzja KE z dnia 20 grudnia 2022 r. dla *Programu rządowego za 2022 r.*, nie wymagały, aby działalność w tych sektorach lub podsektorach była powiązana z wymogami, takimi jak uzyskanie wpisu lub zgłoszenia w rejestrach krajowych. Dla dopuszczalności przyznania pomocy państwa na podstawie tego dokumentu istotna jest faktyczna działalność w tych sektorach lub podsektorach.

Zdaniem NIK było to działanie nierzetelne i niecelowe, gdyż założeniem dla przygotowania Programu było objęcie pomocą jak największej liczby uprawnionych podmiotów. Jednocześnie stwarzało też ryzyko nierównego traktowania przedsiębiorców znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej. [str. 30–31]

**Uniknięcie
powtórzenia błędów
w Programie rządowym
za 2023 r.**

Po przeprowadzeniu prekonsultacji projektu *Programu rządowego za 2023 r.* w lipcu 2023 r. MRiT skierowało projekt na Stały Komitet Rady Ministrów²⁴ wraz z wnioskiem o zastosowanie trybu odrębnego. W dniu 8 sierpnia 2023 r. Rada Ministrów uchwałą nr 141/2023 przyjęła Program. Dokument został podpisany przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 14 sierpnia 2023 r. W OSR z dnia 17 kwietnia 2023 r. do projektu *Programu rządowego za 2023 r.* liczbę podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy oszacowano na 3 tys., podczas gdy w *Programie rządowym za 2023 r.* udzielono łącznie wsparcia 524 beneficjentom. Program został przygotowany zgodnie z założeniem objęcia nim jak największej liczby przedsiębiorców. [str. 31, 39]

Zgodnie z art. 3 ust. 6 ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia szczegółowy zakres obowiązków NFOŚiGW jako operatora *Programu*

²¹ Dalej: PKD.

²² Dalej: CEIDG.

²³ Klasyfikacja produktów przemysłowych UE.

²⁴ Dalej: SKRM.

rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r. określała umowa zawarta z Ministrem. Umowy określały m.in. szczegółowy zakres obowiązków operatora programu, sposób i tryb przekazywania operatorowi programu środków finansowych i termin rozliczenia, w tym zwrotu niewykorzystanej części tych środków. [str. 33–34]

Realizacja programów wsparcia

MRiT, NFOŚiGW i URE podejmowały działania na rzecz prawidłowej realizacji programów wsparcia, jednak realizacja części działań przez NFOŚiGW oraz URE nie była w pełni prawidłowa. Stwierdzone nieprawidłowości ograniczały możliwość osiągania zaplanowanych efektów.

Prawidłowa realizacja przez Ministra płatności i rozliczeń w programach rządowych

Minister jako dysponent FRPKE zapewnił środki na finansowanie programów pomocowych oraz w sposób prawidłowy dokonywał płatności i rozliczeń wynikających z ustawy o systemie rekompensat oraz rządowych programów wspierających przedsiębiorców z sektorów energochłonnych. MRiT w sposób rzetelny weryfikowało i zatwierdzało kwartalne rozliczenia i sprawozdania NFOŚiGW dotyczące m.in. kosztów związanych z wykonywaniem przez Fundusz roli operatora programów rządowych. MRiT współdziałało z NFOŚiGW w zakresie zadań wynikających z zawartych umów dotyczących realizacji Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r. Natomiast Minister w ramach współpracy nie ukierunkowywał działań NFOŚiGW na prowadzenie kontroli beneficjentów w ramach Programu rządowego za 2022 r., mimo zaistniałych ku temu przesłanek.

Minister zapewnił w latach 2020–2024 (I połowa) środki na sfinansowanie 283 decyzji wydanych przez Prezesa URE oraz 732 zawartych umów z beneficjentami przez NFOŚiGW w imieniu Ministra. [str. 39–40]

Realizacja przez Prezesa URE zadań zgodnie z ustawą o systemie rekompensat

Na podstawie 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.

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

Informacja o wydanych decyzjach Prezesa URE, o przyznanych rekompensatach zawierająca dane o beneficjencie i kwocie rekompensaty, była przekazywana stosownie do treści art. 11 ust.4

ustawy o systemie rekompensat do MRiT oraz Banku Gospodarstwa Krajowego²⁵, który dokonywał wypłat z FRPKE. [str. 42–43]

Badanie kontrolne przeprowadzone na próbie 16 decyzji, wydanych dla 15 beneficjentów, wskazuje, że weryfikacja składanych do Prezesa URE wniosków w zakresie ich poprawności, wiarygodności oraz dokładności, a także określenie wysokości przyznawanych rekompensat – w tym w zakresie weryfikacji przedstawionych we wnioskach danych dotyczących wielkości produkcji i zużycia energii elektrycznej – odbywała się w sposób rzetelny i zgodny z art. 10 ust. 8 ustawy o systemie rekompensat. [str. 42–43]

**Nierzetelne
uzasadnianie
przez Prezesa URE
wydawanych decyzji
oraz opieszałe
prowadzenie
postępowania
odwoławczych**

W 13 z 16 badanych decyzjach Prezesa URE o przyznaniu rekompensaty uzasadnienie decyzji nie w pełni spełniało wymogi określone w art. 107 § 3 k.p.a.

Wydając decyzje w przedmiocie udzielenia rekompensat dla wnioskodawców Prezes URE w uzasadnieniu decyzji nie wskazywał istotnych dowodów, na których się oparł przy ich wydawaniu, tj. informacji o dokonaniu przez wnioskodawcę korekt wniosku. W uzasadnieniach decyzji brak było również uzasadnienia prawnego decyzji.

Ponadto czas procedowania i okoliczności odwołań czterech wnioskodawców od decyzji Prezesa URE dotyczących odmowy przyznania rekompensat oraz jednego zażalenia na postanowienie Prezesa URE o odmowie wszczęcia postępowania wskazują na nierzetelne traktowanie zasady niezwłocznego działania określonej w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego²⁶. [str. 43–44]

**W istotnej większości
prawidłowe
przygotowanie
i organizacja naborów
przez NFOŚiGW
w programach
rządowych**

NFOŚiGW wywiązał się z nałożonych zadań dotyczących przygotowania dokumentów do przeprowadzenia naborów w ramach *Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r.*, mimo krótkiego okresu od momentu wyboru Funduszu do uruchomienia programu oraz ograniczeń funkcjonalności systemów informatycznych do wykorzystania obsługi wniosków. Łącznie w latach 2023–2024 (I połowa) NFOŚiGW zawarł w imieniu Ministra 732 umowy z beneficjentami.

Programy rządowe, których operatorem był NFOŚiGW były realizowane zgodnie z oczekiwaniami, a dokumentacja niezbędna do przeprowadzenia naborów została uzgodniona z MRiT. Natomiast stwierdzono nieprawidłowość w zakresie określenia przez NFOŚiGW terminu realizacji naboru wniosków w sposób uniemożliwiający przedsiębiorcom złożenie wniosku w terminie wyznaczonym w pkt 13 *Programu za 2022 r.*, co skracало czas przeznaczony na składanie wniosków. [str. 46–47]

²⁵ Dalej: BGK.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm. Dalej: k.p.c.

**Nie zgodne z zasadami
Programu rządowego
za 2022 r. przyznanie
pomocy jednemu
z podmiotów**

NFOŚiGW nierzetelnie rozpatrzył wniosek o udzielenie pomocy o numerze 106/REK/2023, który nie spełniał warunku określonego w pkt 2 ust. 3 *Programu*, tj. beneficjent nie wykazał co najmniej 50 % przychodu lub wartości jego produkcji w okresie referencyjnym i w okresie kwalifikowanym pochodzących z działalności w jednej lub wielu podklasach PKD (zgłoszonych w CEIDG lub KRS jako kody jego głównej i pozostałej działalności) lub produkcji produktów o kodach PRODCOM wymienionych w części 17 *Programu rządowego za 2022 r.*

Jednocześnie NFOŚiGW nierzetelnie ocenił ten wniosek. W trakcie prowadzenia w NFOŚiGW weryfikacji tego wniosku nie zidentyfikowano, że został podpisany niezgodnie z zasadami reprezentacji wnioskującego przedsiębiorcy. [str. 48–49]

**Brak prowadzenia
kontroli beneficjentów
lub prowadzenie ich
niezgodnie
z określonymi
zasadami**

NFOŚiGW nie przeprowadził, mimo posiadanych uprawnień, żadnej kontroli beneficjentów *Programu rządowego za 2022 r.* Także w ramach prowadzonej współpracy MRiT nie ukierunkował działań NFOŚiGW na przeprowadzenie kontroli beneficjentów *Programu*, mimo istniejących i znanych ryzyk w jego realizacji. [str. 49–50]

Natomiast w *Programie rządowym za 2023 r.* NFOŚiGW wszczynając postępowanie kontrolne w terminie wskazanym w umowie o udzielenie pomocy zawartej z beneficjentami, tj. do dnia 24 czerwca 2025 r., mógł nie mieć możliwości zakończenia czynności kontrolnych przed upływem terminu określonego w § 8 ust. 4 umowy w sprawie szczegółowych zasad współpracy w zakresie programu „Pomoc dla przemysłu energochłonnego związana z cenami gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2023 r.”²⁷ Przykładowo, w przypadku wszczęcia kontroli w dniu 24 czerwca 2023 r. nie było możliwe zakończenie kontroli w dniu 25 czerwca 2023 r. z uwagi na czas prowadzenia kontroli i uwarunkowania formalne. Nie stwierdzono przy tym, aby prowadzenie przez NFOŚiGW czynności kontrolnych po 25 czerwca 2025 r. było przez Ministra traktowane jako naruszenie postanowień umownych łączących go z Funduszem. [str. 50]

Monitorowanie, ewaluacja programów wsparcia oraz ich efekty

**Brak monitorowania
i ewaluacji programów
dla przedsiębiorstw
energochłonnych
utrudniał ocenę ich
efektów**

Dotychczasowy brak ewaluacji i całościowego monitorowania efektów udzielanego w programach wsparcia znacząco utrudniał ocenę ich skuteczności. Wyniki kontroli wskazują, że beneficjenci programów wsparcia w zdecydowanej większości prawidłowo wykorzystywali otrzymane środki publiczne.

MRiT nie monitorowało osiągnięcia założonych rezultatów zarówno w ramach OSR do ustawy *o systemie rekompensat* jak i programów rządów, tj. *Programu*

²⁷ Dalej: umowa o współpracy dla *Programu rządowego za 2023 r.*

rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r. oraz nie przewidziało ewaluacji programów rządowych, co NIK uznała za działania nierzetelne.

Ministerstwo nie monitorowało stopnia realizacji rezultatów interwencji publicznej określonych w OSR do ustawy o systemie rekompensat, ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia, a także w OSR do Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r., mimo że monitorowanie i ewaluacja tych programów pomocy pozwoliłaby zbadać ich skuteczność. [str. 51–52]

Beneficjenci programów wsparcia w większości wykorzystywali środki publiczne zgodnie z zawartymi umowami

Wyniki kontroli 15 beneficjentów²⁸ dofinansowania wskazują, że w przypadku pięciu beneficjentów (33 %) doszło do naruszenia warunków otrzymanych decyzji lub umów o udzielenie pomocy. W przypadku czterech skontrolowanych przedsiębiorców stwierdzono nieprawidłowości w realizacji warunków otrzymania pomocy, które nie wpływały jednak na otrzymane wsparcie. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: niezamieszczeniu lub zamieszczeniu z opóźnieniem informacji o otrzymanej pomocy na stronach internetowych przedsiębiorcy, podawaniu niezgodnych ze stanem faktycznym danych we wnioskach dotyczących zużytej energii oraz przekazywaniu z opóźnieniem wymaganych danych sprawozdawczych. [str. 54]

Natomiast w jednym przypadku stwierdzono, że przedsiębiorca nie spełniał kryteriów formalnych ubiegania się o pomoc w programie rządowym, tj. złożony wniosek nie został podpisany zgodnie z zasadami jego reprezentacji m.in. z powodu braku dostosowania wymaganych aplikacji informatycznych oraz nie spełniał warunku określonego w pkt 2 ust. 3 Programu rządowego za 2022 r. dotyczącego wartości przychodów lub wartości produkcji w określonych, zgłoszonych podklasach PKD. Mimo to przedsiębiorca ubiegał się o wsparcie w Programie rządowym za 2022 r., wskazując na spełnienie kryteriów formalnych i je otrzymał. [str. 56–57]

Wpływ otrzymanej pomocy na sytuację beneficjentów

Badanie kontrolne wykazało, że pomoc z programów miała szczególne znaczenie dla podmiotów odnotowujących w danym roku pogorszenie wskaźników finansowych. Jednak, mimo otrzymanej pomocy z programów co najmniej dwóch z 15 przedsiębiorców objętych próbą kontrolną znajdowało się zdaniem NIK w trudnej sytuacji finansowej, tj. co najmniej dwa razy w okresie 2019–2023 odnotowały wynik ujemny, w tym przynajmniej raz w latach 2022–2023. Jednocześnie w 2023 r. siedem z 15 skontrolowanych przedsiębiorstw odnotowało wynik ujemny (tj. 47 %). Wpływ na to miały przede wszystkim czynniki niezależne wprost od rekompensowanego kosztu emisji i wzrostu cen energii, takie jak m.in.: spadek sprzedaży produktów, konieczność zaciągania pożyczek w celu zachowania płynności finansowej. [str. 59–60]

²⁸ Kontrolą objęto u każdego z beneficjentów m.in. realizację warunków otrzymania pomocy w jednej decyzji Prezesa URE oraz w umowie zawartej z NFOŚiGW w imieniu Ministra.

4. WNIOSKI

Sformułowane w niniejszej części *Informacji o wynikach kontroli* wnioski Najwyższa Izba Kontroli skierowała również w części w wystąpieniach pokontrolnych. Wnioski te zostały zamieszczone w tym miejscu ze względu na ich kluczowe znaczenie dla systemu wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych.

**Minister
Rozwoju i Technologii**

- 1) Przygotowywanie programów wspierających przedsiębiorców z jak najszerzym udziałem interesariuszy, w tym nieodstępowanie od konsultacji publicznych.
- 2) Wprowadzenie systemu monitorowania i ewaluacji pomocy udzielanej przedsiębiorstwom energochłonnym na podstawie ustawy *o systemie rekompensat* i rządowych programów udzielania pomocy przedsiębiorcom energochłonnym w zakresie m.in. rezultatów zdefiniowanych w OSR do aktów normatywnych określających system wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych.
- 3) Prowadzenie współpracy z NFOŚiGW w zakresie kontroli beneficjentów w sposób zgodny z umowami zawartymi pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a NFOŚiGW oraz beneficjentami.

**Prezes
Zarządu
NFOŚiGW**

- 1) Prowadzenie jako operator programu kontroli programów rządowych adekwatnie do istniejących ryzyk oraz zgodnie z zawartymi umowami.
- 2) Wzmocnienie mechanizmów weryfikacji wniosków o pomoc publiczną w sposób minimalizujący skutki błędu ludzkiego, w szczególności w przypadku nowych programów wsparcia.

Prezes URE

- 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 k.p.a. oraz k.p.c.

**Beneficjenci pomocy
rządowych programów
wsparcia**

- 1) Opracowanie i wdrożenie procedur, we współpracy z NFOŚiGW, obejmujących weryfikację i dostosowanie urządzeń oraz oprogramowania, wykorzystywanych w procesie aplikowania do programów wsparcia, do wymagań systemów informatycznych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. PRZYGOTOWANIE MECHANIZMÓW WSPARCIA PRZEDSIĘBIORSTW ENERGOCHŁONNYCH

W latach 2019–2024 (I połowa) Minister zapewnił ramy prawne do wspierania przedsiębiorstw energochłonnych, aczkolwiek nie w pełni prawidłowo i rzetelnie. Mechanizmy wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych zostały zaprojektowane w sposób uwzględniający potrzeby wynikające z ochrony konkurencyjności przedsiębiorstw energochłonnych. Jednak nie uniknięto błędów i nieprawidłowości przy projektowaniu programów wsparcia, co ograniczało także możliwość optymalnego wydatkowania środków publicznych.

W Ministerstwie podjęto działania w celu przygotowania przepisów wdrażających pomoc dla przedsiębiorców energochłonnych. Zarówno ustawa o systemie rekompensat, jak też jej dwie nowelizacje z 2022 r. odpowiadały standardom obowiązującym w UE dla tego rodzaju pomocy państwa. Jednak minister właściwy do spraw gospodarki doprowadził do zwłoki w wydaniu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o systemie rekompensat. Natomiast zawarty w pkt 2 ust. 3 wymóg *Programu rządowego za 2022 r.*, że działalność według kodu PKD powinna być zgłoszona przez przedsiębiorcę w CEIDG albo KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności zawęził potencjalny krąg podmiotów ubiegających się o dofinansowanie.

5.1.1. PRZYGOTOWANIE SYSTEMU REKOMPENSAT

**Prawo UE
umożliwiające
wprowadzenie
systemu rekompensat**

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej²⁹ oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE w art. 10a ust. 6 stworzyła możliwość przyznawania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej środków finansowych na rzecz sektorów lub podsektorów, które uznano za narażone na ryzyko ucieczki emisji z powodu znacznych kosztów pośrednich faktycznie ponoszonych w wyniku przeniesienia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej (w celu kompensacji tych kosztów).

Wprowadzenie przepisów umożliwiających przyznawanie rekompensat pieniężnych przewidzianych dyrektywą 2003/87/WE stanowiło pomoc publiczną. Zatwierdzenie pomocy państwa wymagało, zgodnie z art. 107

²⁹ Dalej także: UE.

i art. 108 TFUE, uzyskania decyzji KE o zgodności pomocy publicznej w zakresie przyznania rekompensat na pokrycie pośrednich kosztów emisji z rynkiem wewnętrznym.

Działania koncepcyjne

Ministerstwo³⁰ rozważało wprowadzenie systemu rekompensat dla przemysłu energochłonnego począwszy od ogłoszenia przez KE w 2012 r. *Wytycznych w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r.* do art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE. Powołując się na treść *Wytycznych z 2012 r.* Ministerstwo, pismem z dnia 4 sierpnia 2014 r. skierowanym do SKRM, zaproponowało włączenie systemu rekompensat do projektowanej wówczas ustawy *o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*.

Mechanizm rekompensat nie uzyskał jednak w 2014 r. akceptacji ówczesnej Rady Ministrów. Ministerstwo w 2016 roku sporządziło syntetyczną analizę schematów pomocowych dla przemysłu energochłonnego stosowanych w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii, Grecji, Belgii, Hiszpanii oraz pomocniczo w Norwegii. Zarządzeniem z dnia 14 listopada 2016 r. minister właściwy do spraw gospodarki powołał Zespół ds. Przemysłów Energochłonnych³¹.

Przygotowanie ustawy o systemie rekompensat bez konsultacji publicznych

Wdrożenie środków pomocowych nastąpiło poprzez uchwalenie przez Sejm RP w dniu 19 lipca 2019 r. ustawy *o systemie rekompensat*. W lipcu 2019 r. stosownie do treści art. 108 ust. 3 TFUE, Polska notyfikowała schemat rekompensat dla sektorów lub podsektorów energochłonnych. Decyzją KE z dnia 29 sierpnia 2019 r. system rekompensat przewidzianych w ustawie *o systemie rekompensat*, jako schemat pomocy publicznej, uzyskał pozytywną decyzję w odniesieniu do kosztów pośrednich poniesionych w latach 2019-2020.

³⁰ Prace nad projektem ustawy *o systemie rekompensat* prowadzone były przez ministra właściwego do spraw gospodarki, na początku w ramach Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (utworzonego 12 stycznia 2018 r., z dniem 15 listopada 2019 r. zlikwidowanego i przekształconego w Ministerstwo Rozwoju, które z dniem 7 listopada 2020 r. zostało przekształcone w Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii), aktualnie w ramach (utworzonego 12 sierpnia 2021 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii) Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

³¹ Dz. Urz. MReF z 2016 r. poz. 20. Do zadań tego Zespołu należała m.in. identyfikacja barier systemowych związanych m.in. z efektywnością i skutecznością funkcjonowania przepisów prawa w obszarze sektora przemysłowo-energetycznego. Do 2022 r. na podstawie zarządzeń ministra właściwego do spraw gospodarki Zespół zmieniał nazwę: Zarządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 20 września 2018 r. *w sprawie powołania Zespołu ds. Przemysłów Energochłonnych* (Dz. Urz. MPiT, poz. 58), Zarządzenie nr 6 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 15 marca 2019 r. *w sprawie powołania Zespołu roboczego do spraw przemysłowych regulacji energetycznych* (Dz. Urz. MPiT poz. 6), Zarządzenie nr 17 Ministra Rozwoju *w sprawie powołania Zespołu do spraw przemysłowo-energetycznych* (Dz. Urz. MR poz. 22).

**Brak publicznych
konsultacji
projektu ustawy**

W toku notyfikacji Polska zobowiązała się do wprowadzenia zmian oraz ponownej notyfikacji schematu rekompensat po wejściu w życie nowego komunikatu Komisji w tym zakresie.

Wdrażając system rekompensat w 2019 r. Polska była ostatnim krajem spośród państw członkowskich UE, który wdrożył mechanizm rekompensat na podstawie *Wytycznych z 2012 r.*

W latach 2018–2019 projekt ustawy *o systemie rekompensat* nie został na żadnym etapie jego przygotowania, na wniosek MRiT, poddany procesowi konsultacji publicznych, o których mowa w § 21 pkt 2 i § 36 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Minister nie zapewnił sobie możliwości pozyskania informacji o potrzebach szerszego grona pojedynczych przedsiębiorców energochłonnych, nie zadbał także o dotarcie z informacją dotyczącą opracowywania mechanizmu rekompensat właśnie do tego grona podmiotów.

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

W § 36 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów dopuszczono odstępianie od prowadzenia konsultacji publicznych jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli rezygnacja jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska. W ocenie NIK, żaden z przywołanych wyjątków nie odnosi się do zakresu projektu ustawy *o systemie rekompensat*.

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

W dniu 9 lutego 2022 r. Sejm RP przyjął nowelizację ustawy o *systemie rekompensat*. Zmieniony schemat pomocy został następnie przekazany do KE, która zgłosiła zastrzeżenia dotyczące sposobu obliczania zwiększenia rekompensat oraz *mechanizmu warunkowości*. Z uwagi na przedłożone przez KE zastrzeżenia powstała konieczność kolejnej nowelizacji ustawy o *systemie rekompensat*. W dniu 17 czerwca 2022 r. Rada Ministrów wniosła do Sejmu RP projekt ustawy o *szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw*. Za opracowywanie projektu odpowiadało MKiŚ. Ustawa została przyjęta przez Sejm RP w dniu 23 czerwca 2022 r. i weszła w życie z dniem 28 lipca 2022 r.

**Zaniechania Ministra
przy wydaniu
rozporządzeń
wykonawczych
do ustawy**

Zgodnie z art. 10 ust. 10 ustawy o *systemie rekompensat* minister właściwy do spraw gospodarki miał określić w drodze rozporządzenia m.in. wzór wniosku oraz jego format umożliwiający przetwarzanie danych oraz format załączników do wniosku, szczegółowy zakres danych dotyczących instalacji w odniesieniu do której wnioskodawca ubiega się o wsparcie, zakres dokumentacji stanowiącej podstawę do obliczania danych dotyczących instalacji, szczegółowy zakres opinii sporządzanej przez weryfikatora. Minister wydał z opóźnieniem trzy rozporządzenia wykonawcze w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora do ustawy o *systemie rekompensat*. Opóźnienia wyniosły od 35 do 85 dni.

Przykład

Opóźnienia ministra właściwego do spraw gospodarki miały następujący zakres: rozporządzenie z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie wniosku o udzielenie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora weszło w życie po upływie 85 dni od wejścia w życie ustawy, zastępujące je rozporządzenie w tym samym przedmiocie z dnia 5 kwietnia 2022 r. zaczęło obowiązywać po upływie 35 dni od uchylenia poprzednio obowiązującego w tym zakresie aktu prawnego, a rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii wydane w dniu 17 marca 2023 r. weszło w życie po upływie 84 dni od utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie z 5 kwietnia 2022 r.

NIK wskazuje, że nie w każdym przypadku wiązało się to z kwestią nowelizacji ustawy o *systemie rekompensat*. Natomiast skutkiem przerw w obowiązywaniu wskazanych rozporządzeń wykonawczych było to, że rozpatrywana przez Prezesa URE dokumentacja, przekazywana przez wnioskodawców była w części sporządzona bez podstawy prawnej, co mogło stanowić utrudnienie dla przedsiębiorców przygotowujących dokumenty w celu ubiegania się o rekompensatę.

**Naruszenie zasad
techniki prawodawczej**

NIK wskazuje również, że zgodnie z zasadami określonymi w § 33 ust. 1 załącznika do rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad*

*techniki prawodawczej*³², jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego albo zmienionego przepisu upoważniającego, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie określone w powołanym przepisie.

Jednocześnie na działalność URE miała wpływ luka legislacyjna, jaka powstała pomiędzy 1 stycznia a 24 marca 2023 r. W tym okresie nie obowiązywał bowiem żaden akt wykonawczy do ustawy *o systemie rekompensat*, który określałby zakres opinii weryfikatora stanowiącej element składowy wniosku o rekompensaty za 2022 r., składanego w terminie do dnia 31 marca 2023 r., opinie weryfikatorów sporządzane były na podstawie nieaktualnej wersji rozporządzenia *w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora*.

Przykład

Prezes URE akceptował opinie weryfikatorów pomimo braku aktualnych przepisów wykonawczych do ustawy *o systemie rekompensat*. Dotyczyło to sześciu z 15 wniosków w ramach badanej próby wydawanych decyzji. Opinie te sporządzone były na podstawie przepisów ustawy *o systemie rekompensat*, ale w momencie ich wydawania nie obowiązywało w obrocie prawnym rozporządzenie określające szczegółowy zakres jaki powinna zawierać opinia sporządzana przez weryfikatora.

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 24 marca 2023 r. nie obowiązywał żaden akt wykonawczy do ustawy *o systemie rekompensat*, który określałby zakres opinii weryfikatora stanowiącej element składowy wniosku o rekompensaty. W trakcie weryfikacji wniosków o rekompensaty za 2022 r., składanych w terminie do 31 marca 2023 r., akceptowane były załączone do wniosków opinie weryfikatorów, które były sporządzane 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*.

Przykład

Zakres sporządzonej opinii weryfikatora obejmował w Hucie Łaziska SA czynności ujęte w § 10 ust. 1 rozporządzenia z dnia 5 kwietnia 2022 r. Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora³³.

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 790.

Rozporządzenie to wygasło 31 grudnia 2022 r., a nowa regulacja w tej sprawie weszła w życie 25 marca 2023 r.³⁴, tj. pięć dni po złożeniu ww. wniosku.

W wyniku dokonanej weryfikacji, weryfikator nie wniósł uwag do sporządzonych przez Hutę Łaziska SA danych, nie stwierdził niezgodności i podał, że weryfikacja wykazała, że na dzień jej sporządzenia (19 marca 2023 r.), produkcja wszystkich produktów / zużycie energii w instalacji do produkcji żelazostopów, jak również pozostałe informacje przygotowane na podstawie przyjętej przez Spółkę metodyki zbierania danych niezbędne do sporządzenia weryfikowanego wniosku były poprawne, wiarygodne i dokładne.

5.1.2. PRZYGOTOWANIE PROGRAMÓW RZĄDOWYCH ZA 2022 R. I ZA 2023 R.

Tymczasowe kryzysowe ramy

W dniu 23 marca 2022 r. KE wydała komunikat *Tymczasowe kryzysowe ramy z marca 2022 r.* Umożliwiał on państwom członkowskim wprowadzenie dodatkowych narzędzi pomocowych dla przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych skutkami kryzysu w następstwie wysokich cen energii elektrycznej i gazu ziemnego, poprzez wybór rodzaju pomocy spośród wskazanych w *Tymczasowych kryzysowych ramach z marca 2022 r.*, tj.: ograniczonej kwoty pomocy (sekcja 2.1), wsparcia płynności w formie gwarancji państwowych i w formie subsydiowania pożyczek (odpowiednio sekcja 2.2 i sekcja 2.3) oraz pomocy na dodatkowe koszty związane z wyjątkowo poważnymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej (sekcja 2.4). W *Tymczasowych kryzysowych ramach z marca 2022 r.* dla każdego rodzaju pomocy KE określiła warunki, przy spełnieniu których uznawała zaprojektowaną przez państwo członkowskie pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

Przygotowanie ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia

Prace nad opracowaniem regulacji umożliwiających wsparcie przedsiębiorstw energochłonnych opartych o *Tymczasowe kryzysowe ramy z marca 2022 r.* zostały rozpoczęte w MRiT na wniosek przedstawicieli energochłonnych branż przemysłowych. Wnioski te były zgłaszane m.in. podczas posiedzeń Zespołu do spraw przemysłowo-energetycznych, jak również pisemnie w sierpniu 2022 r. m.in. przez Federację Przedsiębiorców Polskich. Projekt ustawy *o zasadach realizacji programów wsparcia* z dnia 8 września 2022 r. nie wskazywał wprost formy i zasad udzielania wsparcia. Zakładano, że ustawa będzie ustawą ramową pozwalającą na udzielenie pomocy przedsiębiorcom energochłonnym. W pracach prowadzonych w MRiT nad projektem ustawy uczestniczyli także przedstawiciele Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³⁵ jako

³⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 558.

³⁵ Dalej: UOKiK.

eksperci w zakresie udzielania pomocy publicznej oraz przedstawiciele NFOŚiGW jako przyszłego operatora programu. W pracach uczestniczyło również Ministerstwo Finansów i Rządowe Centrum Legislacji³⁶. Uzgodnienia przebiegały w formie spotkań on-line jak również poprzez nanoszenie zapisów na tekst projektu ustawy, który następnie był przesyłany pocztą elektroniczną do MRiT. Nie powoływano formalnego zespołu w celu opracowania projektu ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia*. Zakres instrumentu pomocowego był konsultowany z przedstawicielami branż, w trakcie prac Zespołu do spraw przemysłowo-energetycznych oraz podczas spotkań konsultacyjnych.

Prace nad projektem ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia* z dnia 8 września 2022 r. zakończyły się w dniu 15 września 2022 r. przekazaniem projektu ustawy Sekretarzowi Rady Ministrów w celu rozpatrzenia przez Radę Ministrów. W trakcie prac nad projektem ustawy NFOŚiGW został wskazany jako operator programu. Projekt ustawy wpłynął do Sejmu RP 21 września 2022 r. i był procedowany do 29 września 2022 r. W dniu 10 października 2022 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta RP.

**Założenia dotyczące
beneficjentów
programów wsparcia
oraz monitorowania
rezultatów
udzielonej pomocy**

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

W OSR do projektu ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia*, obejmującej trzyletni okres realizacji, nie wskazano sposobu i czasu przeprowadzenia ewaluacji programu wsparcia, ani nie określono założeń dotyczących monitorowania i ewaluacji jego oczekiwanych rezultatów, tj. a) zmniejszenie kosztów prowadzenia działalności; b) zwiększenie płynności finansowej przedsiębiorstw; c) ochrona wybranych gałęzi gospodarki przed wzrostem kosztów związanych ze skokowym wzrostem cen energii elektrycznej i gazu ziemnego; d) utrzymanie międzynarodowej konkurencyjności.

**Niezgodność wzoru
wyliczenia pomocy
w Programie rządowym
za 2022 r. z decyzją KE**

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

³⁶ Dalej: RCL.

prenotyfikacyjnej i miały stanowić podstawę wydania przez KE decyzji notyfikacyjnej dla *Programu rządowego za 2022 r.*

Ze zgłoszonego przez stronę polską w dniu 16 grudnia 2022 r. wzoru Komisja Europejska uwzględniła jedynie zmianę obliczania kosztów kwalifikowanych z wykorzystaniem średniej ceny netto zamiast brutto, natomiast nie uwzględniła modyfikacji wzoru z działaniem na zbiorach (tj. wybór maksymalnego elementu ze zbioru, gdzie jednym elementem jest zero, a drugim wynik obliczenia formuły dotyczącej odpowiednio energii elektrycznej i gazu) oraz oznaczenia zmiennej „t” jako okresu dla którego miały być dokonywane obliczenia.

W dniu 20 grudnia 2022 r. KE wydała decyzję w sprawie SA.104932 (2022/N)³⁷. W decyzji KE, w module 33, zamieściła wzór na obliczenie kosztów kwalifikowanych w kształcie zaproponowanym przez stronę polską w procesie prenotyfikacyjnym, przesłany w korespondencji z dnia 12 grudnia 2022 r.

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

We wzorze zaakceptowanym przez KE w dniu 20 grudnia 2022 r. SA.104932 (2022/N) przyjęto następujące założenia:

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

W przypisie nr 10 do wzoru zapisano:

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

³⁷ C(2022) 9945 final, State Aid Sa.104932 (2022/N) – Poland. TCF: *Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices incurred in 2022.*

zewnętrznych i zużytego przez beneficjenta jako konsumenta końcowego w kwalifikującym się okresie.

W dniu 3 stycznia 2023 r. projekt uchwały Rady Ministrów zawierający w załączeniu projekt *Programu rządowego za 2022 r.* ponownie skierowano do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Został on przyjęty tego samego dnia. Prezes Rady Ministrów podpisał uchwałę w dniu 12 stycznia 2023 r. MRiT nie podejmowało działań w celu ujednolicenia wzoru na obliczenie kosztów kwalifikowanych pomiędzy wzorem zawartym w decyzji KE z dnia 20 grudnia 2022 r. SA.104932 (2022/N), a *Programem rządowym za 2022 r.*

We wzorze dotyczącym wyliczenia kosztów kwalifikowanych zamieszczonym w projekcie *Programu za 2022 r.*, a następnie przyjętym określono następujące rozwiązanie:

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

gdzie:

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

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

**Skutki przyjęcia
rozbieżnych wzorów**

Przedsiębiorcy wykazywali zarówno wartości kosztów z wybranych miesięcy (dodatnie), które były dla nich korzystne, jak również z miesięcy, w których te koszty miały wartość ujemną. W przypadku zastosowania wzoru przyjętego w *Programie rządowym za 2022 r* wartości te się zerowały. W wyniku dokonanych obliczeń NIK stwierdziła różnicę w wysokości kosztów kwalifikowanych w przypadku 36 beneficjentów w łącznej kwocie 55 605,4 tys. zł w związku z zastosowaniem obu wzorów wyliczenia kosztów kwalifikowanych. Oznacza to, że 36 beneficjentów spośród 208, z którymi NFOŚiGW zawarł *umowę o udzieleniu pomocy publicznej w ramach Programu rządowego za 2022 r.* wykazało koszty ponoszone na energię elektryczną lub/i gaz o ujemnej wartości w danym okresie (w rozumieniu miesiąca). Oznacza też brak pełnej tożsamości obu wzorów, które są matematycznie różne.

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

**Nierzetelne
i niecelowe
ograniczenie grupy
beneficjentów
w Programie rządowym
za 2022 r.**

W trakcie prac nad *Programem rządowym za 2022 r.* został wprowadzony wymóg określony w pkt 2 ust. 3 *Programu rządowego za 2022 r.* który zakładał, że co najmniej 50 % przychodu lub wartości produkcji przedsiębiorcy w okresie referencyjnym i kwalifikowanym pochodziło z działalności w jednej albo wielu podklasach PKD (zgłoszonych przez przedsiębiorcę w CEIDG albo KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności) lub produkcji produktów o kodach PRODCOM wymienionych w części 17 Programu, został sformułowany w sposób zawężający krąg podmiotów, które potencjalnie mogłyby ubiegać się o dofinansowanie. Zawężający charakter sformułowanego wymogu wynikał z faktu, iż *Tymczasowe kryzysowe ramy z listopada 2022 r.* oraz decyzja KE dla tego Programu nie wymagały, aby działalność w tych sektorach lub podsektorach była powiązana z takimi warunkami jak uzyskanie wpisu lub zgłoszenia w rejestrach krajowych. Dla dopuszczalności przyznania pomocy państwa na podstawie tego dokumentu istotna jest faktyczna działalność w tych sektorach lub podsektorach.

Infografika nr 3

Ograniczenie w dostępie do udziału w *Programie rządowym za 2022 r. wobec Tymczasowych kryzysowych ram*

- **populacja dopuszczana/referencyjna**
w Tymczasowych kryzysowych ramach
z listopada 2022 r.
- **populacja akceptowana**
przez kryteria Programu za 2022 r.



zawężenie udziału
w Programie za 2022 r.
dla części beneficjentów.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie analiz i ustaleń dokonanych w kontroli.

Zdaniem NIK było to działanie nierzetelne i niecelowe, gdyż założeniem dla przygotowania Programu było objęcie pomocą jak największej liczby uprawnionych podmiotów. Jednocześnie stwarzało też ryzyko nierównego traktowania przedsiębiorców znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej.

Opracowanie
Programu rządowego
za 2023 r.

Po przeprowadzeniu prekonsultacji projektu *Programu za 2023 r.* w maju 2023 r., w dniu 3 lipca 2023 r. MRiT skierowało na SKRM projekt *Programu rządowego za 2023 r.*, który stanowił załącznik do uchwały Rady Ministrów, wraz z wnioskiem o zastosowanie trybu odrębnego. W dniu 8 sierpnia 2023 r. Rada Ministrów uchwałą nr 141/2023 przyjęła Program. Dokument został podpisany przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 14 sierpnia 2023 r. W OSR z dnia 17 kwietnia 2023 r. do projektu *Programu rządowego za 2023 r.* liczbę podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy oszacowano na 3 tys.

Brak zgody KE
na odstąpienie
od sposobu wyliczania
kosztów
kwalikowanych
określonych
w Tymczasowych
kryzysowych ramach
w Programie rządowym
za 2023 r.

Po otrzymaniu dokumentów notyfikacyjnych *Programu rządowego za 2023 r.*, KE w dniu 25 sierpnia 2023 r. poprosiła stronę polską o dodatkowe wyjaśnienia. Zwróciła uwagę, że metoda przewidziana przez stronę polską w projekcie *Programu rządowego za 2023 r.* uznaje, że koszty kwalifikowane dla danego miesiąca 2023 r. są równe zeru w przypadku, gdy różnica cen dla tego miesiąca (tj. różnica między średnią ceną jednostkową energii elektrycznej/gazu zapłaconą za ten miesiąc a 150 % średniej ceny jednostkowej w 2021 r.) jest niższa od zera. KE wskazała, że metoda przewidziana w motywie 72(e) *Tymczasowych kryzysowych ram z listopada 2022 r.* nie wykorzystuje tego „zerowania” miesięcy, w których różnica cen jest ujemna. W rezultacie wzór określony w *Tymczasowych kryzysowych ramach z listopada 2022 r.* może w niektórych przypadkach skutkować zmniejszoną kwotą kosztów kwalifikowalnych w całym okresie kwalifikowalnym w porównaniu ze wzorem stosowanym

w proponowanym polskim systemie. MRiT został poproszony przez KE o uzasadnienie zastosowania takiej formuły i wyjaśnienie w jaki sposób jest ona zgodna z formułą przewidzianą w sekcji 2.4 *Tymczasowym kryzysowych ram z listopada 2022 r.*

W kwestii wzoru MRiT wyjaśnił, że wzór wyrażony w motywie 72(e) Tymczasowych kryzysowych ram z listopada 2022 r. jest bardzo uproszczony i wymagał dostosowania do konkretnych, udokumentowanych wartości, które beneficjenci mogą przedstawić we wniosku. Mechanizm ten wynika z samego celu Programu, który zakładał utrzymanie produkcji przemysłowej poprzez obniżenie efektywnych cen gazu/energii. Program zakładał refinansowanie cen nośników energii w okresie, w którym wzrosły o więcej niż 150 % ceny z okresu bazowego. Strona polska zakładała pokrycie maksymalnych kosztów wzrostu cen nośników energii a brak tego mechanizmu pomniejszałaby wartość kosztów kwalifikowanych, nawet w miesiącach, w których wzrost ten nie przekroczyłby 150 % w stosunku do cen z okresu odniesienia. Na przykład beneficjent, którego cena gazu/energii w grudniu 2022 r. była równa cenie referencyjnej, pomniejszałaby o 50 % kwotę kosztów kwalifikowanych za ten miesiąc, co w konsekwencji przekładałoby się na wzrost efektywnych cen produktów. Aby zapobiec takim niepożądanym skutkom, wprowadzono mechanizm „zerowania”.

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

W dniu 22 września 2023 r. strona polska zaproponowała zmianę formuły obliczania pomocy, tak aby nie zawierała mechanizmu „zerowania”. W rezultacie w zmienionej wersji *Programu rządowego za 2023 r.*

przedsiębiorca będzie mógł wybrać tylko jeden miesiąc lub okres kilku kolejnych miesięcy do obliczenia pomocy.

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

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

Umowy pomiędzy NFOŚiGW a Ministrem

Zgodnie z art. 3 ust. 6 ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia szczegółowy zakres obowiązków NFOŚiGW jako operatora *Programu rządowego za 2022 r.* i *Programu rządowego za 2023 r.* określała umowa zawarta z Ministrem. Umowy określały m.in. szczegółowy zakres obowiązków operatora programu, sposób i tryb przekazywania operatorowi programu środków finansowych i termin rozliczenia, w tym zwrotu niewykorzystanej części tych środków.

W latach 2023-2024 (I połowa) zostały zawarte dwie umowy pomiędzy Ministrem a NFOŚiGW, tj. umowa³⁸ z dnia 8 lutego 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy w zakresie programu *Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z nagłymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2022 r.* oraz umowa z dnia 24 października 2023 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy w zakresie programu *Pomoc dla przemysłu energochłonnego związana z cenami gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2023 r.*

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

Umowy określały m.in. takie kwestie w związku z realizacją programów rządowych jak:

- terminy i sposób przyjmowania wniosków,
- postępowanie w zakresie naboru i oceny wniosków o udzielenie pomocy, zawieranie umów o udzielenie pomocy, wypłata pomocy, rozliczanie udzielonej pomocy,
- kontrola beneficjentów,
- zwrot środków przez beneficjentów,
- spory z beneficjentami,

³⁸ Dalej: umowa o współpracy dla Programu rządowego za 2022 r.

- działalność informacyjna i promocyjna w zakresie zadań realizowanych przez operatora programu,
- kontrolę operatora programów rządowych,
- przechowywanie i udostępnianie dokumentów związanych z programem,
- organizację i działanie systemu teleinformatycznego,
- koszty obsługi poniesione przez operatora programu (NFOŚiGW),
- sposób prowadzenia korespondencji pomiędzy stronami.

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

5.2. REALIZACJA PROGRAMÓW WSPARCIA PRZEZ URE I NFOŚiGW ORAZ WSPÓŁPRACA Z MINISTREM ROZWOJU I TECHNOLOGII

MRiT, URE i NFOŚiGW podejmowały działania na rzecz prawidłowej realizacji programów wsparcia, jednak realizacja części działań przez URE oraz NFOŚiGW nie była w pełni prawidłowa. Stwierdzone nieprawidłowości ograniczały możliwość osiągnięcia zaplanowanych efektów.

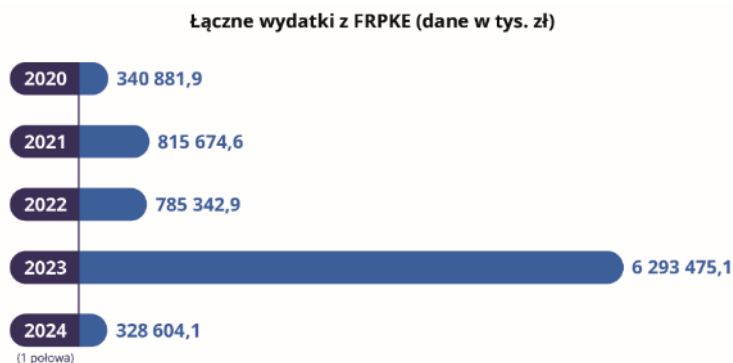
Minister jako dysponent FRPKE zapewnił środki na finansowanie tych form pomocy publicznej oraz w sposób prawidłowy dokonywał płatności i rozliczeń wynikających z ustawy o *systemie rekompensat* oraz rządowych programów wspierających przedsiębiorców z sektorów energochłonnych. Jako nierzetelne NIK ocenia brak ukierunkowania współpracy na prowadzenie kontroli beneficjentów w ramach *Programu rządowego za 2022 r.* oraz niekorzystanie z posiadanych uprawnień kontrolnych wobec NFOŚiGW. Prezes URE w sposób skuteczny i prawidłowy opracował oraz wdrożył system weryfikacji wniosków i wydawania decyzji oraz sprawnie realizował działania związane ze wsparciem przedsiębiorców w ramach systemu rekompensat, aczkolwiek stwierdzono przypadki opieszałego prowadzenia czynności przy rozpatrywaniu odwołań. Natomiast NFOŚiGW przygotował prawidłowo dokumentację niezbędną do przeprowadzenia naborów w programach rządowych, a także przeprowadził i rozliczył nabory. Jednak w sposób nierzetelny przeprowadził weryfikację jednego z wniosków.

Wydatki z FRPKE na programy wsparcia

W latach 2020–2024 (I połowa) minister właściwy do spraw gospodarki sporządzał plany finansowe. Łączne wydatki z FRPKE na realizację zadań wynikających z ustawy o *systemie rekompensat* oraz programy rządowe wspierające przemysły energochłonne w latach 2020–2024 (I połowa) wyniosły 8 563 978,6 tys. zł, w tym odpowiednio: w 2020 r. kwota 340 881,9 tys. zł, w 2021 r. 815 674,6 tys. zł, w 2022 r. 785 342,9 tys. zł, w 2023 r. 6 293 475,1 tys. zł, a w 2024 r. (I połowa) 328 604,1 tys. zł.

Infografika nr 4

Całościowe wydatki z FRPKE na programy wsparcia w latach 2020–2024
(I połowa)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

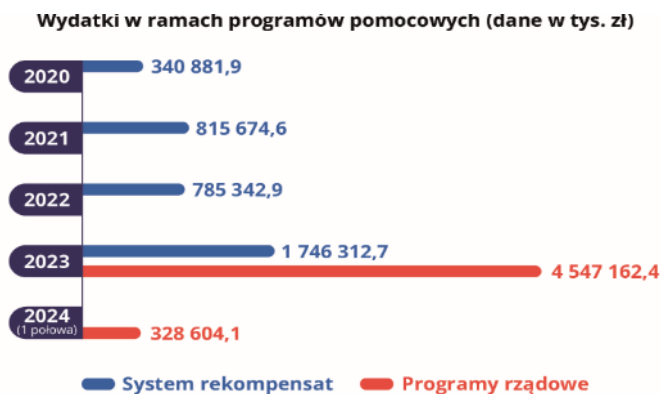
**Mniejsze
od założonego
wykorzystanie
środków
w programach
wsparcia**

W latach 2019–2023 łączna kwota rekompensat (pomocy publicznej) zaplanowana w ramach FRPKE dla podmiotów z sektorów i podsektorów energochłonnych wynosiła 6 195 240 tys. zł, z czego wydatkowano w latach 2020–2023 3 688 212,1 tys. zł, tj. 59,5 % dostępnych środków. Natomiast w ramach *Programu rządowego za 2022 r.* łączna pula środków przewidziana dla beneficjentów (po odliczeniu kosztów operatora programu) wynosiła 5 064 178 tys. zł, z czego beneficjenci otrzymali łącznie pomoc w wysokości 2 372 187,5 tys. zł (46,8 %). W ramach *Programu rządowego za 2023 r.* łączna pula przewidziana dla wszystkich beneficjentów wynosiła 5 500 000 tys. zł, z czego beneficjenci otrzymali za pierwszy okres wnioskowany 2 172 199,7 tys. zł (I nabór w *Programie*), a za drugi okres wnioskowany (325 865,8 tys. zł), tj. łącznie 2 498 065,5 tys. zł (45,4 %).

Założone i wydatkowane środki w ramach poszczególnych programów wsparcia obrazują poniższe infografiki:

Infografika nr 5

Wydatki z FRPKE na programy wsparcia w latach 2020–2024 (I połowa)



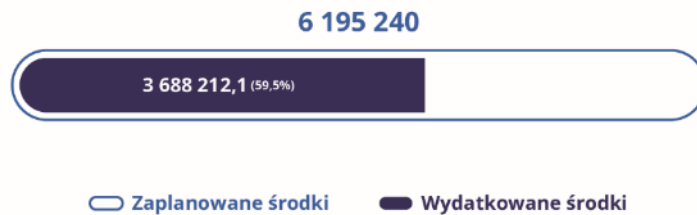
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli³⁹.

³⁹ Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o systemie rekompensat Prezes URE, do dnia 31 października danego roku kalendarzowego, wydaje decyzję w sprawie przyznania w całości lub w części, lub odmowy przyznania rekompensat za poprzedni rok kalendarzowy.

Infografika nr 6

Faktyczne wykorzystanie środków przeznaczonych na wypłatę rekompensat w latach 2019–2023

Kwota rekompensat w ramach FRPKE w latach 2019-2023
(dane w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Infografika nr 7

Faktyczne wykorzystanie środków na udzielenie pomocy beneficjentom w Programie rządowym za 2022 r. oraz Programie rządowym za 2023 r.

Pula środków dla beneficjentów Programu
(dane w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

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

Prawidłowa realizacja przez Ministra płatności i rozliczeń w programach rządowych

Na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat dysponentem FRPKE był minister właściwy do spraw gospodarki, a jego obsługę bankową, na podstawie art. 21 ust. 3 tej ustawy prowadził BGK. Minister jako dysponent FRPKE zapewnił środki na finansowanie programów pomocowych oraz w sposób prawidłowy dokonywał płatności i rozliczeń wynikających z ustawy o systemie rekompensat oraz rządowych

programów wspierających przedsiębiorców z sektorów energochłonnych. MRiT w sposób rzetelny weryfikowało i zatwierdzało kwartalne rozliczenia i sprawozdania NFOŚiGW dotyczące m.in. kosztów związanych z wykonywaniem przez Fundusz roli operatora programów rządowych.

Przykład

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

Ostatecznie NFOŚiGW poniósł koszty w wysokości około dziesięciokrotnie niższej, tj. w kwocie 1516,8 tys. zł, co stanowiło 10 % kosztów zakładanych w *umowie dla Programu rządowego za 2022 r.*, w tym koszty bezpośrednie wyniosły 1264,0 tys. zł (9,8 %), a koszty ogólne, w wysokości zryczałtowanej, wyniosły 252,8 tys. zł (10,7 %).

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

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

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

**Uzgadnianie
dokumentacji
i terminów
w programach
rządowych**

MRiT współdziałało z NFOŚiGW w zakresie zadań wynikających z zawartych umów dotyczących realizacji *Programu rządowego za 2022 r.* i *Programu rządowego za 2023 r.*

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

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

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

Nabór wniosków do *Programu rządowego za 2022 r.* został ogłoszony w dniu 8 lutego 2023 r. na stronach MRiT i trwał w terminie od 9 do 22 lutego 2023 r., co było zgodne z pkt 13 *Programu rządowego za 2022 r.* Z postanowień tego programu wynikało, że beneficjenci mogli składać wnioski w okresie 14 dni kalendarzowych od dnia opublikowania przez operatora programu i ministra właściwego do spraw gospodarki informacji o możliwości składania wniosków. Naruszenie tego terminu stwierdzono natomiast w NFOŚiGW.

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

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

- naboru do *Programu rządowego za 2022 r.* – 9 marca 2023 r. i korekta 14 marca 2023 r.,
- naboru I do *Programu rządowego za 2023 r.* – 18 grudnia 2023 r. i korekta 19 grudnia 2023 r.,
- naboru II do *Programu rządowego za 2023 r.* – 21 marca 2024 r. W okresie 2023–2024 (I połowa) NFOŚiGW dwukrotnie uzyskał zgodę na przedłużenie w ramach I naboru *Programu rządowego za 2023 r.* oraz w ramach II naboru do *Programu rządowego za 2023 r.* W dniu 1 grudnia 2023 r. NFOŚiGW zwrócił się do Ministerstwa o wydłużenie terminu na dokonanie oceny wniosków i sporządzenie listy wniosków ocenionych pozytywnie oraz listy wniosków ocenionych negatywnie. MRiT wyraziło zgodę na przedłużenie terminu o cztery dni. W dniu 12 marca 2024 r. NFOŚiGW zwrócił się z prośbą o wyrażenie zgody na wydłużenie terminu na dokonanie oceny wniosków i sporządzenie listy wniosków ocenionych pozytywnie oraz listy wniosków ocenionych negatywnie do dnia 21 marca 2024 r. MRiT wyraziło zgodę na wydłużenie terminu o trzy dni.

**Wydatki w latach
2020–2024 (I połowa)
na finansowanie
poszczególnych
programów wsparcia**

Minister zapewnił w latach 2020–2024 (I połowa) środki na sfinansowanie 283 decyzji wydanych przez Prezesa URE oraz 732 zawartych umów z beneficjentami przez NFOŚiGW w imieniu Ministra.

W latach 2020–2024 (I połowa) w ramach systemu rekompensat z tytułu pośrednich kosztów emisji Prezes URE wypłacił łącznie 283 rekompensaty w łącznej wysokości 3 688 212,1 tys. zł, z tego w 2020 r. (za 2019 r.) 25 rekompensat na kwotę 340 881,9 tys. zł, w 2021 r. 70 na kwotę 815 674,6 tys. zł, w 2022 r. 92 na kwotę 785 342,9 tys. zł i w 2023 r. 96 na kwotę 1 746 312,7 tys. zł⁴⁰.

W ramach *Programu rządowego za 2022 r.* zawarto 208 umów wsparcia; wartość wypłaconego wsparcia wyniosła 2 372 187,5 tys. zł; łączna pomoc przyznana nienależnie i w wysokości wyższej niż należna wyniosła 44 995,1 tys. zł, co stanowiło 1,9 % udzielonego wsparcia.

W ramach *Programu rządowego za 2023 r.* zawarto łącznie 524 umowy na kwotę 2 498 065,5 tys. zł, z czego:

- w naborze I zawarto 307 umów, a wartość wypłaconego wsparcia wyniosła 2 172 199,7 tys. zł;
- w naborze II zawarto 217 umów; wartość wypłaconego wsparcia wyniosła 325 865,8 tys. zł.

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

Przyczynami potrzeby dokonania korekt były m.in.:

- terminy rozliczeń przedsiębiorców z dostawcami energii. W momencie aplikowania o środki finansowe w lutym 2022 r. przedsiębiorcy nie dysponowali jeszcze pełnymi danymi – korektami finansowymi;
- NFOŚiGW identyfikował na etapie rozliczania wniosku sytuacje, w których przedsiębiorca nie spełniał kryteriów otrzymania pomocy samodzielnie, lecz w grupie kapitałowej. Skutkowało to koniecznością zwrotu kwot nienależnie wypłaconych.

NFOŚiGW zidentyfikował również przy rozliczeniu przypadki, że przedsiębiorcy nie należała się pomoc zwiększona, a wyłącznie podstawowa.

**Uzgodnienia
z NFOŚiGW dotyczące
weryfikacji
dokumentacji**

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

⁴⁰ Kwota uwzględnia wypłatę dokonaną w roku 2023 za rok 2019 r. w wysokości 51 873,95 zł (wypłata po wyroku Sądu Apelacyjnego).

Brak właściwej współpracy pomiędzy MRiT a NFOŚiGW w zakresie prowadzenia kontroli beneficjentów

zaległości w płatności podatków oraz należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne).

Minister w ramach współpracy nie ukierunkowywał działań NFOŚiGW na prowadzenie kontroli beneficjentów w ramach *Programu rządowego za 2022 r.*, mimo zaistniałych ku temu przesłanek.

Przykład

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

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

Realizacja przez Prezesa URE zadań zgodnie z ustawą o systemie rekompensat

Na podstawie 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 energochłonnych⁴¹.

Decyzję administracyjną o przyznaniu wsparcia na podstawie ustawy o systemie rekompensat wydawał Prezes URE, po spełnieniu przez

⁴¹ Zgodnie z art. 1 ustawa o systemie rekompensat określa zasady, tryb udzielania oraz sposób obliczania wielkości pomocy publicznej z tytułu przenoszenia kosztów zakupu uprawnień do emisji w rozumieniu ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2023 r. poz. 589 i 2029) na ceny energii elektrycznej zużywanej do wytwarzania produktów w sektorach lub podsektorach energochłonnych.

**Przyznawanie przez
Prezesa URE
rekompensat
w ramach limitów**

wnioskodawcę ustawowych warunków oraz w oparciu o dane przekazywane przez wnioskodawcę do wysokości przyznanego limitu⁴².

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 skierowało do wypłaty łącznie 283 rekompensaty 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.

Przykład

Średnia kwota wypłaconej rekompensaty w poszczególnych latach 2020–2023 wyniosła odpowiednio: 13 635,3 tys. zł, 11 652,5 tys. zł, 8536,3 tys. zł i 18 190,8 tys. zł

W 2020 r. (rekompensata za 2019 r. udzielona została na podstawie ustawy *o systemie rekompensat z 2019 r.*) wydanych zostało łącznie 25 decyzji o przyznaniu rekompensat⁴³ na kwotę 340 881,9 tys. zł (38,3 % limitu dostępnych środków finansowych na rekompensaty). Ponadto, wydano jedną decyzję o odmowie przyznania rekompensaty (na kwotę 105,9 tys. zł). Decyzja ta, po wniesieniu odwołania⁴⁴ przez wnioskodawcę, wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie, została unieważniona, a wsparcie – po weryfikacji przez URE danych ujętych we wniosku – zostało udzielone (po wydaniu decyzji Prezesa URE w 2023 r.) w wysokości 51,9 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 odmowie przyznania rekompensaty (kwota 1025,4 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 (7368,0 tys. zł). Ponadto, wydano jedną decyzję w sprawie zwrotu rekompensat (art. 13 ustawy *o systemie rekompensat*), określając kwotę podlegającą zwrotowi na 5708,0 tys. zł.

⁴² 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*.

⁴³ Z uwzględnieniem dokonanych korekt po wezwaniach URE.

⁴⁴ Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy *o systemie rekompensat*, odwołanie od decyzji Prezesa URE odmawiającej przyznanie rekompensat, przysługuje do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Do postępowań w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE, stosuje się przepisy k.p.c.

W 2023 r. wydanych zostało 96 decyzji o przyznaniu rekompensat na kwotę 1 746 312,7 tys. zł⁴⁵ (65,9 % limitu dostępnych środków) oraz wydano jedną decyzję w sprawie zwrotu rekompensaty (469,9 tys. zł).

Informacja o wydanych decyzjach Prezesa URE o przyznanych rekompensatach zawierająca dane o beneficjencie i kwocie rekompensaty, była przekazywana stosownie do treści art. 11 ust. 4 ustawy o *systemie rekompensat* do MRiT oraz BGK, który dokonywał wypłat z FRPKE.

**Próba kontrolna
w URE**

Przeprowadzone na podstawie próby kontrolnej 16 decyzji (5,6 % wszystkich decyzji) badanie kontrolne wskazuje, że weryfikacja składanych do Prezesa URE wniosków w zakresie ich poprawności, wiarygodności oraz dokładności, a także określenie wysokości przyznawanych rekompensat – w tym w zakresie weryfikacji przedstawionych we wnioskach danych dotyczących wielkości produkcji i zużycia energii elektrycznej – odbywała się w sposób rzetelny i zgodny z art. 10 ust. 8 ustawy o *systemie rekompensat*.

**Nierzetelne
uzasadnianie
przez Prezesa URE
wydawanych decyzji**

W 13 z 16 badanych decyzji Prezesa URE o przyznaniu rekompensaty uzasadnienie decyzji nie w pełni spełniało wymogi określone w art. 107 § 3 k.p.a.

Wydając decyzje w przedmiocie udzielenia rekompensat dla wnioskodawców Prezes URE w uzasadnieniu decyzji nie wskazywał istotnych dowodów, na których się oparł przy ich wydawaniu. Takich jak m.in. fakt, iż rozstrzygnięcie decyzji oparte jest na treści wniosku zmodyfikowanego. W uzasadnieniach decyzji brak było również uzasadnienia prawnego decyzji.

Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. 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. NIK wskazuje, że podanie podstawy prawnej w sentencji decyzji nie konsumuje wynikającego z dyspozycji art. 107 § 3 k.p.a. wymogu wyjaśnienia w uzasadnieniu decyzji podstawy.

NIK wskazuje również, że stosownie do art. 11 k.p.a. organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi się kierują przy załatwianiu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Zgodnie ze wskazaną zasadą przekonywania dla strony postępowania istotne znaczenie ma nie tylko wynik sprawy, lecz

⁴⁵ Kwota uwzględnia wypłatę dokonaną w roku 2023 za rok 2019 w wysokości 51 873,95 zł (wypłata po wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie).

**Opieszałe
prowadzenie
przez Prezesa URE
postępowań
odwoławczych**

także przekonanie strony, iż poszczególne elementy procesu nie były wadliwe. Jednym ze sposobów realizacji zasady przekonywania jest sporządzanie zawierających istotne zdarzenia uzasadnień decyzji o przyznaniu rekompensat.

Natomiast czas procedowania i okoliczności odwołań czterech wnioskodawców od decyzji Prezesa URE dotyczących odmowy przyznania rekompensat oraz jednego zażalenia na postanowienie Prezesa URE o odmowie wszczęcia postępowania wskazuje na nierzetelne traktowanie zasady niezwłocznego działania określonej w k.p.c. oraz wewnętrznej *Instrukcji postępowania*⁴⁶.

Przykład

Zgodnie z treścią *Instrukcji postępowania*, w przypadku, gdy odwołanie wpływa do Departamentu Prawnego i Rozstrzygania Sporów URE, 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.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że odwołanie Odlewni Rafamet sp. z o.o.⁴⁷, złożone do URE w dniu 21 października 2021 r. przekazane zostało przez Departament Prawny i Rozstrzygania Sporów⁴⁸ do Departamentu Efektywności Energetycznej i Kogeneracji⁴⁹ dopiero 22 lutego 2022 r., tj. po upływie 124 dni od daty wpływu do URE. Natomiast odwołanie Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. przekazane zostało do DEK w dniu 23 kwietnia 2024 r., tj. po upływie 145 dni od daty wpływu do URE.

Natomiast w praktyce podjęcie w DPR decyzji co do dalszych losów odwołania (przekazanie do sądu, w przypadku niepodzielenia argumentacji skarżącego lub autonomiczna zmiana decyzji przez Prezesa URE) możliwe jest dopiero po otrzymaniu stanowiska komórki organizacyjnej, właściwej do merytorycznej oceny zasadności odwołania. We wskazanej sytuacji brak było racjonalnego uzasadnienia dla tak długiego przetrzymywania odwołań w DPR, przed ich przekazaniem właściwej komórce merytorycznej.

Opieszałe działania miały miejsce zarówno na etapie przekazywania dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi URE, jak również na etapie przekazywania odwołań i zażaleń wraz z aktami sprawy

⁴⁶ 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 zażaleń na postanowienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz ponagłeń, skarg na bezczynność i przewlekłość, a także na czynności z zakresu administracji publicznej. Dalej: *Instrukcja postępowania*.

⁴⁷ Dalej: Odlewnia Rafamet.

⁴⁸ Dalej: DPR.

⁴⁹ Dalej: DEK.

do właściwego sądu. Stanowiło to naruszenie zasady określonej w art. 479⁴⁸k.p.c., zgodnie z którą *Prezes Urzędu przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu*. Jednocześnie stanowiło to naruszenie terminów określonych w *Instrukcji postępowania*.

Przykład

Od daty wniesienia odwołania do URE do dnia przekazania akt sprawy do właściwego sądu minęło w poszczególnych przypadkach odpowiednio: 137 dni i 153 dni (dwa odwołania Odlewni Rafamet), ponad 177 dni (International Paper), 173 dni (Fabryka Papieru Kaczory sp. z o.o.) oraz 243 dni (Rafineria Gdańska sp. z o.o.).

W większości⁵⁰ sprawy te były rozpatrywane pomiędzy 31 października a 31 marca, a więc w okresie, kiedy decyzje w sprawie udzielenia rekompensat zostały wydane w danym roku, a kolejne wnioski o przyznanie rekompensat nie wpłynęły jeszcze do URE. W tym czasie pracownicy DEK poza sprawozdawczością nie byli obciążeni obowiązkami związanymi z procesem udzielenia rekompensat.

Tak długi termin procedowania odwołania stanowił naruszenie zasady określonej w art. 479⁴⁸ § 1 k.p.c., stanowiącej, że *Prezes Urzędu przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu*.

Nie wystąpiły żadne udokumentowane okoliczności wskazujące na potrzebę tak długotrwałego analizowania środków odwoławczych od wydanych przez Prezesa decyzji i postanowienia, w tym przekraczania terminów określonych w regulującej ten proces *Instrukcji*. Brak też udokumentowanych analiz, notatek czy wymiany korespondencji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu w przedmiotowych kwestiach. Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty jest pogląd, że kwestie organizacji pracy organu nie mogą mieć wpływu na terminy załatwiania spraw, w tym determinować realizację zasady niezwłoczności.

NIK wskazuje jednocześnie na ograniczony charakter działań Prezesa URE wobec wniesionego odwołania, jeśli nie podejmie działań, o którym mowa w art. 479⁴⁸ § 2 k.p.c., tj. uchyli albo zmieni swoją decyzję w całości lub w części. Nie jest natomiast zadaniem Prezesa URE dokonywanie kontroli formalnej odwołania, tj. sprawdzanie ewentualnych braków w odwołaniu. Także po upływie terminu na wniesienie odwołania strona nie może podnosić nowych zarzutów dotyczących rozstrzygnięcia. Zatem w takiej sytuacji Prezes URE powinien niezwłocznie przekazać odwołanie wraz z aktami do sądu.

⁵⁰ Pierwsze odwołanie Odlewni Rafamet wpłynęło 21 sierpnia 2020 r.

**Opieszałe
procedowanie decyzji
o zwrocie
rekompensaty**

Zgodnie z art. 15 w związku z art. 13 pkt 3 ustawy o *systemie rekompensat* Prezes URE wydaje decyzję w sprawie zwrotu rekompensat określając kwotę podlegającą zwrotowi w związku z zaprzestaniem produkcji w instalacji, w okresie dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym zostały mu przyznane rekompensaty⁵¹. Prezes URE w sposób opieszały procedował wydanie decyzji o zwrocie części rekompensaty po uzyskaniu informacji o zaprzestaniu prowadzenia przez ArcelorMittal Poland SA działalności w instalacjach objętych wsparciem⁵². Od powzięcia informacji o braku kontynuacji produkcji we wspieranych rekompensatami instalacjach (w dniu 24 marca 2021 r.) do wydania decyzji (z dnia 20 maja 2022 r.) upłynął ponad rok i dwa miesiące.

Stanowiło to naruszenie zasady określonej w art. 12 § 1 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny w sprawie działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 ustawy o *systemie rekompensat* do postępowania w sprawie przyznania rekompensat, zwrotu, zakazu ubiegania się o przyznanie rekompensat oraz nakładanie kar pieniężnych, o których mowa w art. 26⁵³, stosuje się k.p.a.

Zasada ta ma zastosowanie do wszystkich działań organu związanych z prowadzeniem sprawy, a nie tylko od momentu formalnego wszczęcia postępowania. W niniejszej sprawie zasada ta nie była przestrzegana przez Prezesa URE. NIK wskazuje, iż z zasady szybkości postępowania (i skorelowanego z nią, wynikającego z art. 35 ust. 1 k.p.a. wymogu załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki), wynika, że w kontekście wszczęcia postępowania zasadę tę należy rozumieć jako obowiązek formalnego zainicjowania postępowania administracyjnego niezwłocznie po wystąpieniu przesłanek do jego wszczęcia. Również istota zagadnienia, nie powodowała konieczności dokonywania specjalistycznych analiz czy badań, mających na celu określenie stanu faktycznego. Zgodnie z zapisami art. 12 ustawy o *systemie rekompensat* beneficjent miał bezwarunkowy obowiązek prowadzenia produkcji w instalacji objętej wsparciem.

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.

⁵¹ Chyba że podmiot wykaże, że zaprzestanie produkcji wynikało z przeniesienia jej na terytorium państwa członkowskiego UE, Szwajcarii lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

⁵² AMP KR Wielkie Piece i AMP KR Stalownia.

⁵³ Kara m.in. za podanie we wniosku nieprawdziwych danych i uzyskanie na tej podstawie rekompensaty w kwocie wyższej niż należna.

**W istotnej większości
prawidłowe
przygotowanie
i organizacja naborów
przez NFOŚiGW
w programach
rządowych**

NFOŚiGW wywiązał się z nałożonych zadań dotyczących przygotowania dokumentów do przeprowadzenia naborów w ramach *Programu rządowego za 2022 r. i Programu rządowego za 2023 r.*, mimo krótkiego okresu od momentu wyboru NFOŚiGW do uruchomienia programu oraz ograniczeń funkcjonalności systemów informatycznych do wykorzystania obsługi wniosków. Łącznie w latach 2023–2024 (I połowa) NFOŚiGW zawarł w imieniu Ministra 732 umów z beneficjentami, z tego w 2023 r. 515, a w 2024 (I połowa) 217.

Programy rządowe, których operatorem był NFOŚiGW były realizowane zgodnie z oczekiwaniami, dokumentacja niezbędna do przeprowadzenia naborów została uzgodniona z ministrem właściwym do spraw gospodarki.

**Problemy
z Generatorem
Wniosków
o Dofinansowanie**

Wyniki kontroli NIK u beneficjentów wskazują, że w siedmiu z 15 (47 %) podmiotów podczas wnioskowania o wsparcie w programach rządowych, których operatorem był NFOŚiGW beneficjenci mieli problemy z obsługą systemu informatycznego dedykowanego do składania wniosków. Sygnalizowane przez objętych kontrolą problemy dotyczyły m.in.: braku czasowego dostępu do Generатора Wniosków o Dofinansowanie⁵⁴ w związku z przeciążeniem serwera, konieczności zdejmowania przez pion IT obowiązujących w podmiocie zabezpieczeń, brak możliwości składania kolejnych wniosków – konieczność przesyłania ich drogą mailową po uzgodnieniu z NFOŚiGW.

Przykład

W Orlen SA przy wypełnianiu przez beneficjenta wniosku w generatorze wniosków wystąpiły trudności techniczne z podpisaniem wniosku oraz z poprawnym wypełnieniem pól – w związku z brakiem wyczerpujących informacji. Problem został rozwiązany poprzez instalację wymaganych certyfikatów do podpisu elektronicznego, wycofanie pierwotnie złożonego wniosku, wygenerowanie kolejnego i jego uzupełnienie. Problemy techniczne były zgłaszane do NFOŚiGW w drodze kontaktu telefonicznego. Zgodnie z reprezentacją Spółki wniosek powinien być podpisany przez dwóch członków Zarządu Orlen SA, a GWD umożliwiał podpis elektroniczny tylko jednej osoby. Kwestia została rozwiązana poprzez udzielenie pełnomocnictwa przez Zarząd Spółki dla Dyrektora Wykonawczego ds. Kontroli Finansowej, Zarządzania Ryzykiem i Zgodnością, który złożył podpis elektroniczny pod wnioskiem w wymaganym terminie.

W NFOŚiGW beneficjenci objęci próbą dokonali czterech zgłoszeń związanych z obsługą wniosków przez GWD w zakresie: nieaktywnej zakładki dotyczącej wykazania poniesionych kosztów, możliwości

⁵⁴ Dalej: GWD.

**Naruszenie zasad
dotyczących terminu
i naboru i literalnego
brzmienia przepisu
dotyczącego
formularza**

podpisania wniosku o pomoc przez drugą osobę zgodnie z reprezentacją, problemów z dołączeniem pliku oraz problem ze statusem wniosku wynikający z funkcjonalności GWD w zakresie procedowania wniosków.

Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie określenia terminu realizacji naboru wniosków w sposób uniemożliwiający przedsiębiorcom złożenie wniosku w terminie wyznaczonym w pkt 13 *Programu rządowego za 2022 r.*, tj. NFOŚiGW opublikował ogłoszenie 9 lutego 2023 r. zamiast 8 lutego oraz rozbieżność w rozwiązaniach przyjętych w formularzach aplikacyjnych w stosunku do literalnego brzmienia ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia*.

Przykład

Nabór w *Programie rządowym za 2022 r.* wniosków o pomoc został przeprowadzony w terminie uniemożliwiającym wnioskodawcom złożenie wniosków w terminie zgodnym z pkt 13 *Programu rządowego za 2022 r.*, tj. „wniosek jest składany w okresie 14 dni kalendarzowych od dnia opublikowania przez Operatora Programu i ministra właściwego do spraw gospodarki informacji o możliwości składania wniosków”. Ogłoszenie o naborze wniosków zostało opublikowane 9 lutego 2023 r. o godzinie 00:01, i w tym samym czasie otwarto nabór wniosków, który trwał do 22 lutego 2023 r., natomiast termin 14 dni od dnia ogłoszenia informacji o naborze mijał 23 lutego 2023 r. Skutkowało to skróceniem terminu składania wniosków do 13 dni. Dokumentacja dotycząca naboru wniosków została uzgodniona z MRIiT w dniu 8 lutego 2023 r.

Przykład

We wniosku zamieszczono oświadczenie w sposób odmienny od literalnego brzmienia art. 4 ust. 4 i 5 ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia*. Zgodnie z przywołanym przepisem przedsiębiorca występujący z wnioskiem dołącza do niego oświadczenie o prawdziwości danych w nim zawartych, które składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli o następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.” Oświadczenie było składane na wniosku.

**Niezgodne z zasadami
Programu rządowego
za 2022 r. przyznanie
pomocy jednemu
z podmiotów**

NFOŚiGW nierzetelnie rozpatrzył wniosek o udzielenie pomocy o numerze 106/REK/2023, który nie spełniał warunku określonego w pkt 2 ust. 3 *Programu za 2022 r.*, tj. beneficjent nie wykazał co najmniej 50 % przychodu lub wartości jego produkcji w okresie referencyjnym i w okresie kwalifikowanym pochodzących z działalności w jednej lub wielu podklasach PKD (zgłoszonych w CEIDG lub KRS jako kody jego głównej i pozostałej działalności) lub produkcji produktów o kodach PRODCOM wymienionych w części 17 *Programu rządowego za 2022 r.*

Po rozliczeniu pomocy i upływie terminu na zwrot środków określony w wezwaniu do zwrotu środków - NFOŚiGW dokonał w trybie postępowania administracyjnego wykładni w sprawie indywidualnej dotyczącej wskazanej umowy nr 0106/REK/2023. W wydanej decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu pomocy, NFOŚiGW stwierdził, że prymat musi mieć wykładnia celowościowa przesądzająca o tym, że przyznanie pomocy w programie rządowym było uzależnione od prowadzenia rzeczywistej działalności w określonych podsektorach (podklasach), a nie od zgłoszenia tego rodzaju działalności do rejestrów.

Jednocześnie NFOŚiGW nierzetelnie ocenił też wniosek 106/REK/2023⁵⁵. W trakcie prowadzenia w NFOŚiGW oceny tego wniosku nie zidentyfikowano, że został podpisany niezgodnie z zasadami reprezentacji wnioskującego przedsiębiorcy. Stanowiło to naruszenie § 2 ust. 4 Regulaminu naboru stanowiącego m.in., że wniosek powinien być podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez osobę/osoby upoważnione do reprezentowania wnioskodawcy. Naruszenie § 2 ust. 4 Regulamin naboru powinno zostać zidentyfikowane przez NFOŚiGW na etapie weryfikacji wniosku, podczas gdy NFOŚiGW nie stwierdził tego naruszenia. Kwota wsparcia w podpisanej umowie wyniosła 52 284,8 tys. zł. Jedną ze stwierdzonych przyczyn zaistnienia tej nieprawidłowości był brak stosowania w NFOŚiGW w *Programie rządowym za 2022 r.* zasady „dwóch par oczu” przy weryfikacji wpływających wniosków o pomoc. Natomiast w *Programie rządowym za 2023 r.* weryfikacja wniosku o pomoc była prowadzona przez pracownika oraz potwierdzona przez osobę zatwierdzającą. Na etapie weryfikacji wniosków rozliczeniowych, w obu programach, weryfikacja dokonywana była z zapewnieniem tzw. „dwóch par oczu”, jak i odrębnej oceny finansowej wniosków.

Przykład

Pracownik dokonujący weryfikacji wniosku o numerze 106/REK/2023 nie był w stanie udzielić odpowiedzi na pytanie o przyczyny rozpatrzenia wniosku niezgodnego ze stanem faktycznym. Weryfikacja tego punktu była możliwa na podstawie wyciągu danych z KRS. Weryfikacja wniosku wskazała jedynie brak wpisanego numeru KRS. Drugiej weryfikacji dokonywał inny pracownik Departamentu Transformacji Energii, który pomimo, iż weryfikował wniosek tylko w zakresie dokonanych uzupełnień potwierdził w karcie oceny prawidłowość całości wniosku bez jego kompleksowej weryfikacji. Podejście to wynikało z przyjętego przez kierownictwo NFOŚiGW systemu weryfikacji wniosków przyjętego

⁵⁵ Dotyczyło to wniosku Grupy Azoty SA złożonego w *Programie rządowym za 2022 r.*

Brak prowadzenia kontroli beneficjentów przez NFOŚiGW lub prowadzenie ich poza terminem określonym w umowie z Ministrem

w *Programie za 2022 r.*, tj. przyjęto weryfikację wpływających wniosków jedynie przez „jedną parę oczu”.

NFOŚiGW nie przeprowadził, mimo posiadanych uprawnień, żadnej kontroli w *Programie rządowym za 2022 r.* Także w ramach prowadzonej współpracy Minister nie ukierunkował działań NFOŚiGW na przeprowadzenie kontroli beneficjentów *Programu rządowego za 2022 r.*, mimo istniejących i znanych ryzyk w realizacji tego Programu.

Umowy o udzielenie pomocy publicznej w związku ze wzrostem cen energii elektrycznej i gazu ziemnego zawierane z beneficjentami w *Programie za 2023 r.* przewidywały w § 4 ust. 16, że kontrola może być wszczęta do dnia 24 czerwca 2024 r. Oznaczało to, że mogłoby dojść do sytuacji, w której NFOŚiGW wszczynając kontrolę zgodnie ze wskazanym postanowieniem umownym, nie miałby możliwości sformułowania ostatecznych zaleceń kontrolnych przed, wskazanym w *umowie o współpracy dla Programu rządowego za 2023 r.* zawartej z Ministrem, terminem zakończenia kontroli, tj. 25 czerwca 2024 r. Praktycznie niewykonalne mogłoby także być w tych terminach zakończenie kontroli *sensu stricto*.

W świetle § 5 ust. 2 umowy o udzielenie pomocy zawieranej z beneficjentami, w przypadku stwierdzenia przez NFOŚiGW, że pomoc została przyznana nienależnie lub w wysokości wyższej niż należna, beneficjent dokonuje stosownego zwrotu środków w terminie 14 dni od doręczenia wezwania do zwrotu tych środków. Tym samym, nawet w sytuacji sformułowania ostatecznych zaleceń pokontrolnych przed wskazanym w *umowie o współpracy dla Programu rządowego za 2023 r.* terminie do 25 czerwca 2025 r., nierealne byłoby – przyjęte w tej *umowie o współpracy* - założenie zwrotu przedmiotowych środków przez beneficjentów do dnia 30 czerwca 2024 r.

Zatem, obie omawiane umowy zawarte przez NFOŚiGW – z beneficjentami oraz z Ministrem, nie były ze sobą spójne. Jednak Minister - na etapie uzgadniania wzoru umowy o udzielenie pomocy z beneficjentami – nie dostrzegł istniejących pomiędzy nimi sprzeczności. W ocenie NIK, takie podejście spowodowało, że NFOŚiGW, wszczynając postępowanie w terminie wskazanym w umowach o udzielenie pomocy zawartych z beneficjentami, mógł nie mieć możliwości zakończenia czynności kontrolnych przed upływem terminu określonego w umowie o współpracy dla *Programu rządowego za 2023 r.* Nie stwierdzono przy tym, aby prowadzenie przez NFOŚiGW czynności kontrolnych po 25 czerwca 2024 r. było przez Ministra traktowane jako naruszenie postanowień umownych łączących go z Funduszem.

Stwierdzono również w trakcie kontroli prowadzonych przez NFOŚiGW naruszenia dotyczące obowiązującej procedury kontrolnej, które polegały

na wzywaniu beneficjenta do uzupełnienia dokumentów kluczowych do oceny na etapie zaleceń pokontrolnych. Działania te były niezgodne z § 4 ust. 11 umowy o udzielenie pomocy publicznej, który stanowi, że z przeprowadzonej kontroli zespół kontrolujący przygotowuje w formie pisemnej, w terminie 21 dni od dnia zakończenia kontroli, protokół z kontroli zawierający wstępne zalecenia wraz z terminem ich wykonania przez beneficjenta.

Jeżeli sporządzenie protokołu z kontroli wymaga uzyskania dodatkowych wyjaśnień, polegających w szczególności na zasięgnięciu przez operatora programu opinii prawnych, stanowiska innych organów i instytucji, bądź wyjaśnień ze strony beneficjenta, termin sporządzenia dokumentu liczony jest ponownie od czasu uzyskania wyjaśnień bądź opinii (stanowiska). Przepis ten dawał NFOŚiGW możliwość wyjaśnienia kwestii wątpliwych i wyznaczał dodatkowy termin, z tej możliwości Fundusz nie korzystał w sposób właściwy w ramach prowadzonych kontroli beneficjentów.

Skutkowało to brakiem ostatecznej oceny prawidłowości rozliczenia beneficjenta dokonanej na etapie kontroli, zgodnie z celem tej kontroli oraz znacząco wydłużało termin zakończenia wszystkich czynności zmierzających do rozliczenia *Programu rządowego za 2023 r.*

W ocenie NIK kontrolerzy powinni dokonać wszystkich niezbędnych ustaleń, oraz pozyskać dokumenty i kluczowe wyjaśnienia w trakcie kontroli, tj. przed upływem przewidywanego terminu zakończenia kontroli, wskazanego na upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli, bądź terminu dodatkowego, wyznaczonego w trybie przewidzianym w umowie o udzielenie pomocy publicznej.

5.3. REALIZACJA PRZEZ BENEFICJENTÓW WARUNKÓW WSPARCIA OKREŚLONYCH W DECYZJACH, UMOWACH ORAZ WPŁYW OTRZYMANEJ POMOCY

Sposób realizacji programów wsparcia przez podmioty wspierające przedsiębiorców energochłonnych nie pozwalał w znacznej mierze ocenić osiągniętych efektów. MRiT nie monitorowało osiągania założonych rezultatów zarówno w ramach ustawy o *systemie rekompensat* jak i o *zasadach realizacji programów wsparcia*, tj. *Programu rządowego za 2022 r.* i *Programu rządowego za 2024 r.* oraz nie przewidywało ewaluacji programów rządowych, co NIK uznała za działania nierzetelne.

Objęci kontrolą przedsiębiorcy z wyjątkiem jednego przypadku w sposób prawidłowy aplikowali i rozliczali otrzymaną pomoc, a zaistniałe nieprawidłowości nie miały wpływu na wysokość rozliczonej i otrzymanej pomocy. Badanie kontrolne wykazało, że pomoc z programów miała szczególne znaczenie dla podmiotów odnotowujących w danym roku pogorszenie wskaźników finansowych.

Dotychczasowy brak monitorowania i ewaluacji utrudnia ocenę skuteczności programów wsparcia

W znacznym stopniu brak pełnego monitorowania i ewaluacji programów wsparcia utrudnił faktyczną ocenę ich skuteczności w założonych obszarach i w dotychczasowej formule.

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

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

W ocenie NIK pomoc dla przedsiębiorców przestała mieć charakter epizodyczny, gdyż jest realizowana (według stanu z września 2024 r.) już prawie dwa lata. Zrealizowano m.in. dwa programy rządowe (łącznie trzy nabory wniosków) dotyczące pomocy dla sektorów energochłonnych, tj.: *Program rządowy za 2022 r.* (jeden nabór) i *Program rządowy za 2023 r.* (dwa nabory wniosków). Został przygotowany *Program rządowy za 2024 r.* Natomiast oczekiwane rezultaty tej formy interwencji publicznej zostały określone jednoznacznie w OSR do ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia* oraz *Programu rządowego za 2023 r.* Faktycznie programy rządowe mają więc charakter cykliczny (a nie epizodyczny) i angażują opisane znaczne środki publiczne. Również ponad trzyletni czas na realizację rządowych programów wsparcia wynikający z ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia* przeczy tezie Ministra o ich epizodyczności.

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

**Brak określenia zadań
NFOŚiGW oraz URE
w zakresie
monitorowania
i ewaluacji programów**

Jednocześnie NIK wskazuje, że monitorowanie i ewaluacja wydatków ponoszonych z FRPKE wypełniałaby dyspozycję m.in. art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁵⁶ stanowiącą, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Jako działanie nierzetelne NIK ocenia również brak przyjęcia rozwiązań umożliwiających monitorowanie realizacji planów zmniejszenia energochłonności przedsiębiorstw przez beneficjentów pomocy zwiększonej w *Programie rządowym za 2023 r.*

NIK przyjmuje do wiadomości fakt rozpoczęcia w MRiT, w trakcie kontroli NIK, w 2024 r. prac nad ewaluacją ustawy o *systemie rekompensat*⁵⁷.

Przepisy ustawy o *systemie rekompensat* nie nakładały 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. Kwestia ewaluacji była poza zakresem zadań nałożonych na Prezesa URE ustawą o *systemie rekompensat*.

W ramach prowadzonego przez Prezesa URE monitorowania 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. MRiT 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*.

W latach 2020-2023 wystąpiły dwa przypadki (jeden w 2022 r. i jeden w 2023 r.) wydania przez Prezesa URE decyzji 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.) i 469,9 tys. zł (w 2023 r.), łącznie 6177,9 tys. zł. Dotyczyło to w 2022 r. zaprzestania produkcji w dwóch instalacjach, na które przedsiębiorca

⁵⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm. Dalej: ufp.

⁵⁷ Przedmiotem badań ewaluacyjnych miało być m.in.: wpływ otrzymanej pomocy na: efektywność energetyczną produkcji u beneficjentów; redukcję emisji u beneficjentów; pozycję rynkową (dużych) beneficjentów oraz na utrzymanie zatrudnienia; wsparcie transformacji energetycznej; wyniki przedsiębiorstw (wydajność na pracownika, aktywa na poziomie zakładu, liczba miejsc pracy na terenie zakładu, obroty i wartość majątku przedsiębiorstwa na poziomie zakładu).

otrzymał rekompensaty za 2019 r., a w 2023 r. (błędnych) danych dotyczących zużycia gazu ziemnego w tej instalacji⁵⁸. W 2024 r. prowadzone było 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.

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.

Przepisy ustawy *o systemie rekompensat* nie nakładają na beneficjenta obowiązku poinformowania Prezesa URE – 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.

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 m.in. z realizacji zadania określonego w art. 12 ustawy *o systemie rekompensat*.

NFOŚiGW nie prowadził monitoringu efektów rozumianych jako badanie wpływu programów rządowych na rynek oraz wpływu wsparcia na kondycję przedsiębiorstw energochłonnych. MRiT nie powierzył NFOŚiGW żadnego zadania związanego z prowadzeniem monitoringu efektów wsparcia dla *Programu rządowego za 2022 r.* i *Programu rządowego za 2023 r.*

**Wykonywanie zadań
przez beneficjentów
wynikających
z zawartych umów
i otrzymanych decyzji**

Wyniki kontroli 15 beneficjentów⁵⁹ dofinansowania wskazują, że w przypadku pięciu beneficjentów (33 %) doszło do naruszenia warunków otrzymanych decyzji lub umowy o udzielenie pomocy. W przypadku czterech skontrolowanych przedsiębiorców stwierdzono

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Kontrolą objęto u każdego z 15 beneficjentów m.in. realizację warunków otrzymania pomocy w jednej decyzji Prezesa URE oraz w umowie zawartej z NFOŚiGW w imieniu

nieprawidłowości w realizacji warunków otrzymania pomocy, które nie wpływały jednak na otrzymane wsparcie.

Objęte kontrolą podmioty w 14 z 15 przedsiębiorców wykonywały zobowiązania dotyczące utrzymania instalacji, na które otrzymały rekompensatę.

Zgodnie z art. 12a ust.1 ustawy o systemie rekompensat podmiot, któremu zostały przyznane rekompensaty, będący podmiotem, o którym mowa w art. 36 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej⁶⁰, jest obowiązany do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w rozumieniu art. 3 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁶¹ lub poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej. Realizując obowiązek określony w art. 12b ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie rekompensat, objęte kontrolą podmioty składają Prezesowi URE „Sprawozdanie potwierdzające wykonanie obowiązku ograniczenia emisji gazów cieplarnianych lub poprawy efektywności energetycznej”, o którym mowa w art. 12a ust. 1 ustawy o systemie rekompensat. Zgodnie z art. 12b ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie rekompensat, przedsiębiorcy sporządzają sprawozdanie potwierdzające wykonanie obowiązku ograniczenia emisji gazów cieplarnianych lub poprawy efektywności energetycznej w odniesieniu właśnie do przyznanych za dany rok rekompensat. Sprawozdanie zawiera m.in. oznaczenie przedsiębiorcy i jego siedzibę oraz NIP, wysokość nakładów finansowych poniesionych na przedsięwzięcia, wykaz nazw instalacji, opis realizowanych przedsięwzięć, mający zastosowanie wskaźnik emisyjności oraz wskazanie faktycznego wskaźnika emisyjności, a załącznikami do sprawozdania są dokumenty potwierdzające poniesione nakłady oraz dokumenty potwierdzające obniżenie lub potencjał obniżenia wskaźnika emisyjności w wyniku realizacji przedsięwzięć. Sprawozdanie podpisuje osoba upoważniona do reprezentowania przedsiębiorcy. Sprawozdanie przekazywane jest Prezesowi URE w terminie do dnia 31 grudnia.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o systemie rekompensat, Prezes URE w terminie do dnia 31 grudnia sporządza sprawozdanie roczne, które na wniosek Prezesa URE przyjmuje Rada Ministrów. Stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy o systemie rekompensat roczne sprawozdanie zawiera w szczególności: oznaczenie podmiotów, którym przyznano rekompensaty oraz wykaz instalacji, dla których przyznano rekompensaty;

Ministra. Wartość łączna w badanej próbie środków przyznanych na podstawie decyzji Prezesa URE i zawartych umów z NFOŚiGW wyniosła 2 127 972,9 tys. zł.

⁶⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1047.

⁶¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1505.

**Nieprawidłowości
niemające wpływu
na wartość pomocy**

rok kalendarzowy, za który przyznawane są rekompensaty, i rok kalendarzowy, w którym zostały wypłacone; wielkość produkcji produktu należącego do sektora lub podsektora energochłonnego określonego w załączniku nr 1 do ustawy w instalacji dla każdego roku kalendarzowego, za który przyznano rekompensaty.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: niezamieszczeniu lub zamieszczeniu z opóźnieniem informacji o otrzymanej pomocy na stronach internetowych przedsiębiorcy, podawaniu niezgodnych ze stanem faktycznym danych we wnioskach dotyczących zużytej energii oraz przekazywaniu z opóźnieniem wymaganych danych sprawozdawczych.

Przykład

Rafineria Gdańska sp. z o.o. zamieściła na koncie w mediach społecznościowych w dniu 26 marca 2023 r. informację o uzyskanej z NFOŚiGW pomocy⁶² w wysokości 6019,4 tys. zł, tj. w siedemnastym dniu od dnia zawarcia umowy o udzielenie pomocy. Powyższe było niezgodne z postanowieniami § 8 ust. 2 ww. umowy. Stanowił on, że Spółka jest zobowiązana w terminie pięciu dni od dnia udzielenia pomocy, do umieszczenia na swojej stronie internetowej oraz na koncie w mediach społecznościowych (o ile posiada stronę internetową lub konto w mediach społecznościowych) lub w miejscu widocznym dla osób odwiedzających następującej informacji: „Przedsiębiorca uzyskał pomoc w ramach programu rządowego pod nazwą: „Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z nagłymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2022 r.” Opóźnienie wyniosło 12 dni.

Przykład

We wniosku do NFOŚiGW o udzielenie pomocy publicznej, ArcelorMittal Poland SA zawyżyła wartość kosztów energii elektrycznej poniesionych na potrzeby własne w lutym 2022 r. o 8111,0 tys. zł brutto, tj. 7724,7 tys. zł netto poprzez nieuwzględnienie faktury korygującej. Skutkiem powyższego zawyżono również średnią miesięczną cenę netto za jednostkę energii elektrycznej nabytej od dostawców zewnętrznych i zużytej przez Spółkę o 57,27 zł⁶³.

Przedmiotowa różnica nie wpłynęła na wysokość pomocy udzielonej Spółce na podstawie wniosku z 22 lutego 2023 r., z uwagi na fakt, że przekroczono limit pomocy dla Grupy Kapitałowej wynoszący 50 mln EUR i operator programu obniżył wysokość pomocy do 206 880,1 tys. zł w stosunku do wnioskowanej przez Spółkę kwoty 357 643,4 tys. zł.

⁶² Na podstawie umowy o udzielenie pomocy publicznej.

⁶³ Wartość wskazana w sprawozdaniu to 876,91 zł.

**Nieprawidłowości
determinujące
wysokość udzielonego
i wypłaconego
wsparcia**

Natomiast w jednym przypadku w Grupie Azoty SA stwierdzono, że przedsiębiorca nie spełniał kryteriów formalnych ubiegania się o pomoc w programie rządowym, tj. złożony wniosek nie został podpisany zgodnie z zasadami jego reprezentacji m.in. z powodu braku dostosowania przez przedsiębiorcę wymaganych aplikacji informatycznych oraz nie spełniał warunku określonego w pkt 2 ust. 3 *Programu rządowego za 2022 r.* dotyczącego wartości przychodów lub wartości produkcji w określonych, zgłoszonych podklasach PKD. Mimo to przedsiębiorca ubiegał się o wsparcie w *Programie rządowym za 2022 r.*, wskazując na spełnienie kryteriów formalnych i je otrzymał.

Przykład

Grupa Azoty SA złożyła do operatora programu wniosek o udzielenie pomocy o numerze 106/REK/2023, który nie spełniał warunku określonego w pkt 2 ust. 3 *Programu rządowego za 2022 r.*, tj. wnioskodawca nie wykazał co najmniej 50 % przychodu lub wartości jego produkcji w okresie referencyjnym i okresie kwalifikowanym pochodzących z działalności w jednej albo wielu podklasach PKD (zgłoszonych w CEIDG lub KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności) lub produkcji produktów o kodach PRODCOM wymienionych w części 17 *Programu za 2022 r.* Spółka wykazała w okresie referencyjnym produkcję w kodach: 20.11.Z⁶⁴ na poziomie 0,07 %, 20.13.Z⁶⁵ – 3,20 %, 20.14.Z⁶⁶ – 1,66 %, 20.15.Z⁶⁷ – 63,92 %, 20.16.Z⁶⁸ – 26,96 %, a w okresie kwalifikowanym w kodach 20.11.Z na poziomie 0,10 %, 20.13.Z – 1,62 %, 20.14.Z – 1,80 %, 20.15.Z – 43,77 %, 20.16.Z – 48,97 %, natomiast według stanu na dzień złożenia wniosku o udzielenie pomocy Spółka miała w KRS uwidoczniony tylko kod 20.15.Z. Aktualizacji kodów, poprzez zgłoszenie w KRS, Spółka dokonała 31 marca 2023 r. Problem został zidentyfikowany przez biegłego rewidenta w raporcie z wykonania usługi atestacyjnej związanej z rządowym programem pomocy dla sektorów energochłonnych, który Spółka załączyła do formularza rozliczenia. Na dzień złożenia wniosku, tj.: na dzień 21 lutego 2023 r. Grupa Azoty S.A. nie miała zgłoszonych do KRS kodów PKD: 20.11.Z, 20.13.Z, 20.14.Z, 20.16.Z oraz 20.60.Z. Spółka nie spełniała kryteriów formalnych uczestnictwa określonych w obowiązującym wówczas *Programie rządowym za 2022 r.*, rozumianych literalnie jako kody prowadzonej działalności zgłoszone do KRS. Spółka prowadziła działalność objętą klasami PKD wymaganymi w *Programie rządowym za 2022 r.* zarówno w okresie kwalifikowanym jak i referencyjnym, a spełnienie warunku dotyczyło formalnego zgłoszenia i uwidocznienia zakresu działalności w KRS.

⁶⁴ Produkcja gazów technicznych.

⁶⁵ Produkcja pozostałych podstawowych chemikaliów nieorganicznych.

⁶⁶ Produkcja pozostałych podstawowych chemikaliów organicznych.

⁶⁷ Produkcja nawozów i związków azotowych.

⁶⁸ Produkcja tworzyw sztucznych w formach podstawowych.

Jednocześnie NIK stwierdziła, że poprzez wprowadzenie przez Ministra Rozwoju i Technologii do projektu *Programu rządowego za 2022 r.* (w konsekwencji do *Programu za 2022 r.* przyjętego przez Radę Ministrów) wymogu, że działalność według kodu PKD powinna być zgłoszona przez przedsiębiorcę w CEIDG albo KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności, Minister zawęził liczbę potencjalnych beneficjentów programu, którzy rzeczywiście mogli prowadzić działalność objętą pomocą, a nie mieli ujawnionych lub zgłoszonych kodów działalności w rejestrach krajowych. Użyte w *Programie rządowym za 2022 r.* określenie „zgłoszonych” nie jest równoznaczne z ujawnieniem wpisu w rejestrach krajowych.

Podstawą przyjętego *Programu rządowego za 2022 r.* były *Tymczasowe kryzysowe ramy oraz decyzja notyfikacyjna*⁶⁹ KE dla *Programu za 2022 r.*, z których wynikało, że pomoc może zostać przyznana przedsiębiorcom działającym w określonych sektorach lub podsektorach, klas PKD i nie wymagały, aby działalność w tych sektorach lub podsektorach była powiązana z dokonaniem zgłoszenia lub uzyskaniem wpisu w rejestrach krajowych. Dla dopuszczalności przyznania pomocy państwa na podstawie powyższych dokumentów istotna jest faktyczna działalność w tych sektorach lub podsektorach. Sektory i podsektory zostały określone w załączniku I do *Tymczasowych kryzysowych ram* i przeniesione wprost do *Programu rządowego za 2022 r.*

Wpływ otrzymanej pomocy na sytuację ekonomiczną badanych podmiotów

Badanie kontrolne wykazało, że pomoc z programów wsparcia miała szczególne znaczenie dla podmiotów odnotowujących w danym roku pogorszenie wskaźników finansowych.

Przykład

Z szacunkowych wyliczeń przeprowadzonych przez ArcelorMittal Poland SA wynika, że w przypadku nieuzyskania wsparcia z programów rządowych wyniki finansowe Spółki kształtowałyby się następująco:

- w 2019 r. Spółka poniosłaby stratę w wysokości 585 405 tys. zł, tj. większą o 45 338 tys. zł;
- w 2020 r. Spółka poniosłaby stratę w wysokości 1 502 049 tys. zł, tj. większą o 119 743 tys. zł;
- w 2021 r. zysk Spółki wyniósłby 2 433 779 tys. zł i byłby mniejszy o 156 370 tys. zł;
- w 2022 r. zysk Spółki wyniósłby 814 699 tys. zł i byłby mniejszy o 117 518 tys. zł;
- w 2023 r. Spółka poniosłaby stratę w wysokości 1 548 470 tys. zł, tj. większą o 385 604 tys. zł.

⁶⁹ C(2022) 9945 final, State Aid SA.104932 (2022/N) – Poland. TCF: *Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices incurred in 2022.*

Jednak, mimo otrzymanej pomocy z programów co najmniej dwóch z 15 przedsiębiorców objętych próbą kontrolną znajdowało się - zdaniem NIK -w trudnej sytuacji finansowej, tj. co najmniej dwa razy w okresie 2019–2023 odnotowały wynik ujemny, w tym przynajmniej raz w latach 2022–2023⁷⁰.

Wpływało to negatywnie na wskaźniki tych podmiotów, zwłaszcza dotyczące rentowności.

Przykład

Spośród wskaźników płynności, dwa (wskaźnik płynności bieżącej CR⁷¹ i wskaźnik płynności szybkiej QR⁷²) mieściły się w granicach przyjmowanych (w literaturze) za optymalne. Wskaźnik płynności gotówkowej⁷³ w latach 2019-2024 (I półrocze) kształtował się w przedziale od 0,02 do 0,61, podczas gdy optymalna wysokość wskaźnika wynosi 0,2. Wskaźniki rentowności: kapitału własnego Spółki⁷⁴, aktywów⁷⁵ oraz sprzedaży⁷⁶ przyjmowały wartości ujemne w latach 2019–2020 oraz 2023–2024 (I półrocze), nie została również zachowana zależność pomiędzy wskaźnikami: ROE>ROA>ROS.

Jednocześnie w 2023 r. siedem z 15 skontrolowanych przedsiębiorstw odnotowało wynik ujemny (tj. 47 %) ⁷⁷. W co najmniej dwóch przypadkach otrzymane wsparcie przyczyniło się do utrzymania wyniku dodatniego w 2023 r.⁷⁸

Wpływ na to miały przede wszystkim czynniki niezależne wprost od rekompensowanego kosztu emisji i wzrostu cen energii, takie jak m.in.: spadek sprzedaży produktów, konieczność zaciągania pożyczek w celu zachowania płynności finansowej. W przypadku takich podmiotów jak: ANWIL SA i Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” SA wynikało to m.in. ze spadku popytu na produkty Spółek w wyniku nasycenia rynku nawozów importem tych produktów z Federacji Rosyjskiej oraz Białorusi.

W badanych przypadkach otrzymane wsparcie poprawiało wynik finansowy (lub ograniczało stratę) oraz m.in. wskaźniki rentowności,

⁷⁰ Dotyczyło to: ArcelorMittal Poland SA i Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” SA.

⁷¹ Aktywa bieżące/Zobowiązania bieżące, ang. *Current Ratio*. W całym okresie obejmującym lata 2019–2024 zamykał się w przedziale od 1,3 do 1,7. Jako optymalny poziom przyjmuje się wartość między 1,2 a 2.

⁷² Aktywa bieżące-Zapasy-Rozliczenia międzyokresowe/Pasywa bieżące, ang. *Quick Ratio*. W całym okresie obejmującym lata 2019–2024 zamykał się w przedziale 0,6 do 1,0. Przyjęta w literaturze górna granica wskaźnika to 1,2.

⁷³ Środki pieniężne/pasywa bieżące, ang. *Cash Ratio* - C_{SH}R.

⁷⁴ Wynik finansowy × 100 % / Kapitał własny, ang. Return on Equity – ROE.

⁷⁵ Wynik finansowy × 100 % / Aktywa ogółem, ang. Return on Assets – ROA.

⁷⁶ Wynik finansowy × 100 % / Przychody ze sprzedaży, ang. Return on Sales – ROS.

⁷⁷ Dotyczyło to: ANWIL SA, KGHM Polska Miedź SA, ArcelorMittal Poland SA, MM Kwidzyn sp. z o.o., Grupa Azoty SA, Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA, Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” SA.

⁷⁸ Dotyczyło to m.in.: Zakładów Górniczo-Hutniczych „Bolesław” SA.

płynności. Przykładowo w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. w 2023 r. symulowane wskaźniki rentowności bez udzielonej pomocy publicznej wykazały niższe wartości, tj.: ROE: 5 % (zamiast 7 %), ROA: 3 % (zamiast 5 %) oraz ROS: 6 % (zamiast 8 %).

Uwarunkowaniem otrzymanej pomocy był fakt znaczącego przesunięcia w czasie, pomiędzy terminem płatności przez podmioty za zakupioną energię elektryczną w trakcie danego roku (np. marzec 2022 r.), a uzyskaną rekompensatą do cen energii (np. październik 2023 r.). Objęte wsparciem podmioty samodzielnie pokrywały różnicę w kosztach przez kilka miesięcy.

Natomiast w przypadku podmiotów dużych o stabilnej sytuacji finansowej otrzymana pomoc miała ograniczony wpływ na sytuację ekonomiczną.

Przykładowo Orlen SA w latach 2020–2024 (I połowa) otrzymał 194 384,7 tys. zł pomocy publicznej na podstawie decyzji Prezesa URE oraz na podstawie umowy zawartej z NFOŚiGW. W tym okresie skumulowane: przychody Spółki ze sprzedaży wyniosły 605 338 000 tys. zł, koszty własne sprzedaży 514 583 000 tys. zł, zysk brutto ze sprzedaży wyniósł 90 775 000 tys. zł, wskaźnik EBITDA⁷⁹ 94 308 000 tys. zł, a zysk netto 5 452 000 tys. zł. Pozyskana pomoc stanowiła więc 0,03 % przychodów ze sprzedaży, 0,04 % kosztów własnych sprzedaży, 0,21 % zysku ze sprzedaży i EBITDA oraz 0,36 % zysku netto. Analiza wskaźników ekonomicznych wykazała, że rentowność Spółki w badanym okresie nie była zagrożona.

⁷⁹ EBITDA (ang. *earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*) – zysk operacyjny przedsiębiorstwa przed potrąceniem odsetek od zaciągniętych zobowiązań oprocentowanych (kredytów, obligacji), podatków, amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych (ang. *amortization*) oraz amortyzacji rzeczowych aktywów trwałych (ang. *depreciation*).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy pomoc publiczna dla przedsiębiorców z sektorów energochłonnych zapewniała ochronę konkurencyjności działalności gospodarczej adekwatnie do zagrożeń wynikających ze zmian cen energii?
Cele szczegółowe	1. Czy mechanizmy wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych zawarte w programach zostały zaprojektowane w sposób umożliwiający ochronę konkurencyjności przedsiębiorców energochłonnych przy jednoczesnym optymalnym wydatkowaniu środków publicznych? 2. Czy współpraca pomiędzy ministrem a podmiotami wspierającymi przedsiębiorców energochłonnych umożliwiała skuteczną realizację programów wsparcia? 3. Czy sposób realizacji programów przez podmioty wspierające przedsiębiorców energochłonnych był prawidłowy i przyniósł zaplanowane efekty? 4. Czy beneficjenci programów wsparcia wykorzystywali środki publiczne zgodnie z zasadami zawartych umów czy uzyskanych decyzji, a udzielone wsparcie finansowe przyczyniło się do niepogorszenia ich poziomu rentowności?
Zakres podmiotowy	Kontrola P/24/014 <i>Programy wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych</i> została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Łącznie kontrolą objęto 18 jednostek, w tym Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Urząd Regulacji Energetyki, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 15 beneficjentów programów wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych działających w formie spółek prawa handlowego.
Okres objęty kontrolą	Od 2019 r. do 2024 r. (I połowa), z uwzględnieniem dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 3 czerwca 2024 r. do 8 stycznia 2025 r.
Kryteria kontroli	Kontrola Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Urzędu Regulacji Energetyki oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK. Działalność skontrolowanych jednostek oceniano według kryteriów: legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. 15 beneficjentów programów wsparcia skontrolowano na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, tj. oceniano według kryteriów: legalności i gospodarności.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W związku z przygotowaniem programu kontroli pozyskano informacje od Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i organizacji branżowych: Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu oraz Izby Energetyki Przemysłowej i Odbiorców Energii.
Pozostałe informacje	W wyniku kontroli skierowano 18 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano 10 wniosków pokontrolnych. Według stanu na 5 maja 2025 r. zrealizowano cztery wnioski pokontrolne, w trakcie realizacji znajduje się sześć wniosków pokontrolnych. Skierowane do MRiT wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim wprowadzenia systemu monitorowania i ewaluacji pomocy udzielanej przedsiębiorstwom energochłonnym na podstawie ustawy o <i>systemie rekompensat</i> i rządowych programów udzielania przedsiębiorcom energochłonnym pomocy. Ponadto NIK wnioskowała do MRiT o prowadzenie współpracy z NFOŚiGW w zakresie kontroli beneficjentów w sposób zgodny z umowami zawartymi pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a NFOŚiGW oraz beneficjentami. Natomiast do URE NIK skierowała wniosek dotyczący m.in. zapewnienia warunków organizacyjnych umożliwiających procedowanie spraw z zakresu wydawania decyzji administracyjnych dotyczących wsparcia przedsiębiorców na podstawie ustawy o <i>systemie rekompensat</i> zgodnie z zasadami i terminami określonymi w k.p.a. oraz k.p.c. Do NFOŚiGW NIK wnioskowała m.in. o wzmocnienie mechanizmów weryfikacji wniosków o pomoc publiczną w sposób minimalizujący skutki błędu ludzkiego, w szczególności w przypadku nowych programów wsparcia. W odpowiedzi m.in. Minister Rozwoju i Technologii poinformował, że wykorzysta przeprowadzoną ewaluację systemu rekompensat, by opracować systemowe zasady monitorowania i ewaluacji funkcjonowania systemu rekompensat. Jednocześnie Minister poinformował, że obecnie są prowadzone prace koncepcyjne nad przeprowadzeniem zamówienia publicznego na ewaluację programów rządowych tj.: <i>Programu rządowego za 2022 r.</i> oraz <i>Programu rządowego za 2023 r.</i> Wnioski i rekomendacje z ewaluacji mają przyczynić się do wskazania adekwatnych mechanizmów zarządzania programami, które będą możliwe do zastosowania w przyszłości. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki poinformował m.in., że już przed rozpoczęciem czynności kontrolnych NIK w URE, w dniu 7 maja 2024 r. została wprowadzona na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego zmieniona instrukcja dotycząca m.in. odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia Prezesa URE oraz skarg na bezczynność i przewlekłość. Wprowadzona w dniu 7 maja 2024 r. instrukcja przewiduje, że odwołania i zażalenia nie wpływają już do Departamentu Prawnego i Rozstrzygania

Sporów URE, lecz bezpośrednio do komórki organizacyjnej URE, która wydała zaskarżone rozstrzygnięcie. Taka zmiana istotnie skraca obieg dokumentów. Jednocześnie Prezes URE poinformował, że po powzięciu przez URE informacji o zaprzestaniu produkcji w instalacjach będą wszczynane niezwłocznie postępowania w sprawie zwrotu przyznanych rekompensat. Właściwa komórka organizacyjna została zobowiązana do monitorowania wszczynania postępowań w tym zakresie. Ponadto Prezes URE poinformował odnośnie wniosku dotyczącego zgłoszenia do MRiT propozycji zmiany przepisów w zakresie informowania URE o zaprzestaniu utrzymania produkcji w instalacji, iż projekt zmian jest obecnie przedmiotem prac w Departamencie Efektywności Energetycznej i Kogeneracji URE i po jego opracowaniu zostanie przekazany do MRiT.

W kontroli łącznie zgłoszono osiem zastrzeżeń, w tym: dwa przez Ministra Rozwoju i Technologii, cztery przez Prezesa URE oraz dwa przez Prezesa NFOŚiGW. Kolegium NIK oraz Zespół Rozstrzygający Komisji Orzekającej łącznie uwzględniły dwa zastrzeżenia w całości, trzy w części oraz oddaliły zastrzeżenia w pozostałym zakresie. MRiT złożyło m.in. zastrzeżenie do kwestii rozbieżności pomiędzy wzorem do wyliczania kosztów kwalifikowanych zaakceptowanym w decyzji KE w ramach procedury notyfikacyjnej, a wzorem ostatecznie przyjętym w *Programie rządowym za 2022 r.* Zastrzeżenie to zostało oddalone przez Kolegium NIK. Prezes URE wniósł zastrzeżenia do sformułowanych w wystąpieniu NIK nieprawidłowości m.in. w przedmiocie opieszałego rozpatrywania odwołań od decyzji Prezesa URE. Zastrzeżenie to zostało oddalone przez Kolegium NIK. Natomiast NFOŚiGW wniósł zastrzeżenie m.in. do nieprawidłowości i oceny zawartej w wystąpieniu pokontrolnym NIK dotyczących prowadzonych przez NFOŚiGW kontroli beneficjentów. Komisja rozstrzygająca uwzględniła zgłoszone zastrzeżenie w części.

Wartość finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości wyniosła dotychczas 52 284,8 tys. zł – wartość udzielonego przez NFOŚiGW niezgodnie z warunkami *Programu rządowego za 2022 r.* wsparcia beneficjentowi.

Wykaz jednostek
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Krzysztof Paszyk
		Urząd Regulacji Energetyki	Rafał Gawin
		Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Dorota Zawadzka-Stępniak
		COGNOR SA	Przemysław Sztuczkowski
		Orlen SA	Ireneusz Fąfara
		Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” S.A.	Andrzej Dawidowski
		Grupa Azoty SA	Adam Leszkiewicz
		Zakłady Górniczo-Hutnicze „Bolesław” SA	Bogusław Ochab
		PCC Rokita SA	Wiesław Klimkowski
		Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA	Hubert Kamoła
		ANWIL SA	Konrad Tajduś
		CELSA Huta Ostrowiec sp. o.o.	Juan Antonio Yeristam Arteché
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	Rafineria Gdańska sp. z o.o.	Adrian Szkudlarski
		MM Kwidzyn sp. z o.o.	Filip Drofiak
3.	Delegatura NIK w Katowicach	ArcelorMittal Poland S.A.	Sanjay Samaddar
		CMC Poland sp. z o.o.	Wojciech Więclawik
		Huta Łaziska SA	Martyna Klecka
4.	Delegatura NIK we Wrocławiu	KGHM Polska Miedź S.A.	Andrzej Szydło

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{4/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Ocena w formie opisowej	- Minister właściwy ds. gospodarki przygotował w latach 2019–2024 (I połowa) ramy prawne do wspierania przedsiębiorstw energochłonnych oraz ochrony konkurencyjności poprzez opracowanie projektów ustaw: ustawy o <i>systemie rekompensat</i> oraz ustawy o <i>zasadach realizacji programów wsparcia</i>. Następnie Minister przygotował dwa programy rządowe przeznaczone dla przedsiębiorców szczególnie dotkniętych skutkami kryzysu w następstwie wysokich cen energii elektrycznej i gazu ziemnego; - Minister jako dysponent FRPKE zapewnił środki na finansowanie pomocy w ramach ustawy o <i>systemie rekompensat</i> i <i>programów rządowych</i> oraz w sposób prawidłowy dokonywał rozliczeń i płatności w ramach tych form pomocy publicznej; - Minister współdziałał z NFOŚiGW w realizacji programów rządowych m.in. w zakresie wynikającym z zawartych z przedsiębiorcami umów.	- W procesie przygotowania ustawy o <i>systemie rekompensat</i> Minister pominął wymagany etap konsultacji publicznych oraz z opóźnieniem wydał trzy rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy; - Minister nie określił również założeń co do sposobu monitorowania i ewaluacji rezultatów ustawy o <i>systemie rekompensat</i>; - w procesie przygotowania programów rządowych nieprawidłowości dotyczyły: - wprowadzenia odmiennego od decyzji KE wzoru obliczania wysokości kosztów kwalifikowanych w <i>Programie za 2022 r.</i> oraz ograniczenie w tym Programie kręgu beneficjentów poprzez wprowadzenie wymogu że działalność według kodu PKD powinna być zgłoszona przez przedsiębiorcę w CEIDG albo KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności; - nieokreślenia przez Ministra mechanizmów monitorowania rezultatów pomocy przyznanej w ramach programów rządowych; - Minister właściwy do spraw gospodarki w sposób nierzetelny ukierunkowywał w ramach współpracy działalność kontrolną NFOŚiGW oraz nie wykorzystywał posiadanych uprawnień kontrolnych, mimo przyjętych założeń i zdiagnozowanych potrzeb.
2.	Urząd Regulacji Energetyki	Ocena w formie opisowej	Prezes URE i URE w sposób prawidłowy realizowali zadania dotyczące systemu rekompensat:	W URE długotrwale prowadzono czynności w sprawie zwrotu części rekompensaty po uzyskaniu informacji o zaprzestaniu przez

			Prezes URE uczestniczył w ramach swoich kompetencji w pracach legislacyjnych związanych z przygotowaniem ustawy o <i>systemie rekompensat</i>, a następnie jej nowelizacji oraz aktów wykonawczych do tej ustawy; 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; realizacja obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych przez Prezesa URE odbywała się w sposób terminowy i bez zastrzeżeń.	przedsiębiorcę prowadzenia działalności w instalacji objętej wsparciem, czym naruszono zasadę określoną w art. 12 § 1 k.p.a., która stanowi, że organy administracji publicznej powinny w sprawie działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia. Prezes URE długotrwale prowadził cztery postępowania dotyczące 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 k.p.c.; W 16 badanych decyzjach Prezesa URE niestosowano wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a., poprzez niewskazanie przez organ w uzasadnieniu faktycznym decyzji istotnych dowodów, na których się oparł przy ich wydaniu, a w uzasadnieniu prawnym – wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa; Prezes URE nie podjął działań monitorujących wydanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki aktualnych przepisów wykonawczych do ustawy o <i>systemie rekompensat</i>; wymaganych w art. 10 ust. 10 tej ustawy, określających wzór wniosku o przyznanie rekompensat i zawartych w nim szczegółowych danych oraz zakres opinii weryfikatora.
3.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Ocena w formie opisowej	NFOŚiGW brał aktywny udział w procesie przygotowania projektu ustawy o <i>zasadach realizacji programów wsparcia</i> przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022–20244 oraz programów rządowych;	W ramach Programu za 2023 r. NFOŚiGW prowadził kontrole z naruszeniem postanowień zarówno zawartej z MRiT umowy jak i zawartych umów z beneficjentami; nabór wniosków w <i>Programie rządowym za 2022 r.</i> o pomoc został przeprowadzony w terminie

			- NFOŚiGW prawidłowo przygotował dokumentację niezbędną do przeprowadzenia naborów, weryfikacji wniosków aplikacyjnych i rozliczeniowych beneficjentów; - NFOŚiGW z wyjątkiem jednego stwierdzonego przypadku prawidłowo przyznawał i rozliczał pomoc.	uniemożliwiający wnioskodawcom złożenie wniosków w terminie zgodnym z pkt 13 <i>Programu rządowego za 2022 r.</i> NFOŚiGW nierzetelnie ocenił wniosek o udzielenie pomocy o numerze 106/REK/2023 złożony w sposób niezgodny z § 2 ust. 4 Regulaminu naboru do Programu za 2022 r. oraz nierzetelnie rozpatrzył wniosek o udzielenie pomocy o numerze 106/REK/2023, który nie spełniał warunku określonego w pkt 2 ust. 3 <i>Programu rządowego za 2022 r.</i>, tj. beneficjent nie wykazał co najmniej 50 % przychodu lub wartości jego produkcji w okresie referencyjnym i okresie kwalifikowanym pochodzących z działalności jednej albo wielu podklas PKD (zgłoszonych w CEIDG lub KRS jako kody jego głównej lub pozostałej działalności) lub produkcji produktów o kodach PRODCOM wymienionych w części 17 <i>Programu rządowego za 2022 r.</i>
4.	KGHM Polska Miedź S.A.	Ocena w formie opisowej	- Dane zawarte w złożonych wnioskach o pomoc były zgodne ze stanem faktycznym, a sytuacja ekonomiczno-finansowa KGHM Polska Miedź SA spełniała przesłanki do otrzymania przedmiotowego wsparcia; - Spółka w terminie zrealizowała obowiązki w zakresie rozliczenia otrzymanego wsparcia.	- Niedołączenie do wniosku o przyznanie rekompensat metodyki zbierania części zawartych w nich danych, co było niezgodne z art. 10 ust. 5 pkt 6 ustawy o <i>systemie rekompensat</i>; - brak wypełnienia obowiązku wynikającego z umowy o udzielenie pomocy w zakresie zamieszczania ogólnodostępnej informacji o uzyskanej pomocy w ramach programu rządowego.
5.	MM Kwidzyn sp. z o.o.	Ocena pozytywna	MM Kwidzyn sp. z o.o. spełniała kryteria uprawniające ją do uzyskania pomocy publicznej i jako beneficjent programów wsparcia wykorzystywała środki publiczne zgodnie z decyzją Prezesa URE oraz postanowieniami umowy zawartej z NFOŚiGW.	

6.	Rafineria Gdańska sp. z o.o.	Ocena w formie opisowej	- Rafineria Gdańska sp. z o.o. spełniała kryteria uprawniające ją do uzyskania wsparcia oraz wypełniała zobowiązania z decyzji Prezesa URE oraz umowy o udzielenie pomocy publicznej w związku ze wzrostem cen energii elektrycznej i gazu ziemnego; - Spółka zgodnie z wymogami i terminowo rozliczyła uzyskaną pomoc.	Spółka zamieściła w swoich mediach społecznościowych informację o otrzymanej pomocy publicznej po terminie wynikającym z umowy o udzielenie pomocy publicznej w związku ze wzrostem cen energii elektrycznej i gazu ziemnego.
7.	Orlen SA	Ocena pozytywna	Badane wnioski zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami. Orlen SA wywiązywał się z obowiązków określonych w badanej decyzji Prezesa URE oraz zawartej umowie z NFOŚiGW.	
8.	ArcelorMittal Poland S.A.	Ocena pozytywna	- ArcelorMittal Poland S.A. podawała, z wyjątkiem jednego przypadku, w procesie wnioskowania jak i rozliczania pomocy publicznej prawdziwe dane; - Spółka realizowała zobowiązania wynikające z badanej decyzji Prezesa URE oraz umowy zawartej z NFOŚiGW; - beneficjent wywiązywał się również z obowiązków sprawozdawczych wobec podmiotów udzielających wsparcia oraz terminowo i w prawidłowej wysokości dokonał zwrotu części otrzymanej pomocy w związku z zamknięciem dwóch instalacji objętych wnioskiem o rekompensatę.	We wniosku do NFOŚiGW o udzielenie pomocy publicznej, ArcelorMittal Poland S.A. zawyżyła wartość kosztów energii elektrycznej poniesionych na potrzeby własne w lutym 2022 r. o 8111 tys. zł brutto, tj. 7724,7 tys. zł netto poprzez nieuwzględnienie faktury korygującej.
9.	CMC Poland sp. z o.o.	Ocena pozytywna	- CMC Poland sp. z o.o. zadeklarowała w badanych wnioskach prawdziwe dane warunkujące utrzymanie rekompensat i pomocy; - Spółka w prawidłowy sposób udokumentowała poniesione wydatki; - Spółka w prawidłowy sposób rozliczyła się z otrzymanych środków na podstawie objętej kontrolą umowy z NFOŚiGW oraz wywiązała się z obowiązków sprawozdawczych określonych w objętej decyzji Prezesa URE; - Spółka zrealizowała zobowiązania wynikające odpowiednio z decyzji i zawartej umowy, w tym	

			wynikające z tzw. Planu zmniejszenia energochłonności przedsiębiorstwa.	- Huta Łaziska SA spełniała kryteria uprawniające ją do uzyskania pomocy publicznej i będąc beneficjentem programów wsparcia, wykorzystywała środki publiczne zgodnie z decyzją Prezesa URE oraz z postanowieniami zawartej umowy z NFOŚiGW; - Huta Łaziska SA zrealizowała zadanie wynikające z zawartej umowy oraz uzyskanej decyzji i zakończyła przedsięwzięcie energooszczędne, obejmujące wymianę energochłonnego oświetlenia zewnętrznego w Stacji Odnowy Wody.	Zarząd Spółki złożył Prezesowi URE dwa oświadczenia, o których mowa w art. 12b ust. 3 pkt 2 ustawy o <i>systemie rekompensat</i> z niedochowaniem terminu określonego w art. 12b ust. 3 ustawy o <i>systemie rekompensat</i> - tj. do dnia 31 grudnia 2023 r.
10.	Huta Łaziska SA	Ocena pozytywna		- Wymagane dane do określenia wysokości pomocy zostały przez COGNOR SA podane rzetelnie i poparte dokumentacją; - Spółka dochowała względem URE i NFOŚiGW obowiązków wynikających z warunków otrzymanego wsparcia, zachowując wymaganą formę i ustalone terminy do złożenia rozliczeń finansowych oraz sprawozdań.	
11.	COGNOR SA	Ocena pozytywna		- Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” S.A. składała wnioski oraz rozliczała otrzymaną pomoc zgodnie z przyjętymi zasadami i w obowiązujących terminach; - Otrzymane wsparcie umożliwiło przeprowadzenie koniecznych inwestycji w zakresie efektywności energetycznej funkcjonowania Spółki.	
12.	Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” S.A.	Ocena pozytywna		- Grupa Azoty SA w sposób prawidłowy wnioskowała i rozliczała pomoc otrzymaną w ramach systemu rekompensat; - w kontrolowanym okresie Spółka zakończyła realizację siedmiu działań inwestycyjnych skutkujących poprawą efektywności energetycznej.	- W zakresie pomocy otrzymanej w ramach <i>Programu rządowego za 2022 r.</i> stwierdzono dwie nieprawidłowości dotyczące wniosku o udzielenie pomocy o numerze 106/REK/2023, złożonego do NFOŚiGW w dniu 21 marca 2023 r.: - Grupa Azoty SA złożyła ten wniosek w sposób niezgodny z § 2 ust. 4 Regulaminu naboru
13.	Grupa Azoty SA	Ocena w formie opisowej			

				do Programu za 2022 r., tj. podpisany przez jednego członka Zarządu niezgodnie z reprezentacją Spółki; – jednocześnie Spółka w składanym wniosku nie wykazała spełniania formalnego warunku określonego w pkt 2 ust. 3 Programu za 2022 r., tj. nie wykazała, co najmniej 50 % przychodu lub wartości jej produkcji w okresie referencyjnym i okresie kwalifikowanym pochodzących z działalności jednej lub wielu podklasach PKD wskazanych w Programie rządowym za 2022 r., ponieważ w KRS nie miała zgłoszonych kodów PKD zgodnych z faktycznie prowadzoną działalnością gospodarczą. Był to warunek formalny wnioskowania o pomoc w tym naborze.
14.	CELSA Huta Ostrowiec sp. z o.o.	Ocena pozytywna	CELSA Huta Ostrowiec sp. z o.o. podawała prawidłowe dane w objętych badaniem kontrolnym wnioskach do Prezesa URE oraz NFOŚiGW. Podane we wnioskach dane wynikały z ewidencji księgowej i dowodów potwierdzających dokonane zakupy energii elektrycznej i gazu ziemnego.	
15.	PCC Rokita SA	Ocena pozytywna	- Badanie trybu pozyskiwania pomocy na podstawie decyzji Prezesa URE o największej wartości oraz umowy z NFOŚiGW wykazały, że wnioski zostały sporządzone zgodnie z obowiązującymi przepisami; - PCC Rokita SA wywiązywała się z obowiązków określonych we wskazanej decyzji i umowie, w tym prowadziła produkcję w instalacji, na którą otrzymała rekompensaty.	
16.	Zakłady Górnico-Hutnicze „Bolesław” SA	Ocena pozytywna	W okresie objętym kontrolą Zakłady Górnico-Hutnicze „Bolesław” SA wnioskowały o pomoc publiczną do Prezesa URE oraz do NFOŚiGW przestrzegając przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zasad przyjętych przez podmioty udzielające pomocy;	

			- Spółka terminowo odpowiadała na wezwania Prezesa URE i INFOŚIGW, dokonując odpowiednich uzupełnień oraz udzielając wyjaśnień dotyczących treści wniosków, załączników lub rozliczenia pomocy publicznej; - Spółka sfinalizowała, a także zaplanowała na przyszłe lata inwestycje w celu poprawy efektywności energetycznej i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.	
17.	Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA	Ocena pozytywna	- Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA składała wnioski oraz rozliczała otrzymaną pomoc deklarując prawdziwe i rzetelne dane zgodnie z przyjętymi zasadami i w obowiązujących terminach; - Spółka w związku z otrzymaniem pomocy za 2023 r. przedstawiła Plan zmniejszenia energochłonności przedsiębiorstwa do czego była zobowiązana wymogami <i>Programu rządowego za 2023 r.</i>	
18.	ANWIL SA	Ocena pozytywna	- ANWIL SA spełniała kryteria uprawniające do uzyskania pomocy. Przedstawione dane we wnioskach do Prezesa URE oraz NFOŚIGW były zgodne ze stanem faktycznym; - ANWIL SA wypełniła jako beneficjent pomocy zobowiązania wynikające z decyzji Prezesa URE i umów zawartych z NFOŚIGW. - Spółka właściwie rozliczyła uzyskaną pomoc.	

*./ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO

Przepisy dotyczące udzielania pomocy publicznej dla podmiotów energochłonnych

Podstawowymi wyznacznikami prawnymi dla kontrolowanego obszaru jest ustawa o *systemie rekompensat*, ustawa o *zasadach realizacji programów wsparcia* oraz *Tymczasowe kryzysowe ramy*.

Ustawa o systemie rekompensat

Ustawa o *systemie rekompensat* weszła w życie 29 sierpnia 2019 r. Ustawa wprowadziła możliwość przyznawania przez Prezesa URE rekompensat podmiotom wykonującym działalność w sektorze lub podsektorze energochłonnym, których rentowność oraz konkurencyjność jest istotnie zagrożona w wyniku wzrostu kosztów energii elektrycznej, spowodowanego rosnącymi cenami zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Ustawa w pierwszej wersji objęła wypłaty rekompensat za 2019 r. i 2020 r., następnie była nowelizowana w związku z nowymi wytycznymi KE obowiązującymi od 2021 r. Po nowelizacjach ustawa objęła wypłatę rekompensat w latach 2021–2031. Istotne zmiany wprowadzono szczególnie ustawą *zmieniającą z 9 lutego 2022 r.*, która weszła w życie z dniem 5 marca 2022 r. Do rekompensat wypłacanych za 2019 r. i 2020 r. miało zastosowanie rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora⁸⁰. Do rekompensat wypłacanych za 2021 r. zastosowanie miało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora⁸¹. Z kolei do rekompensat wypłacanych za 2022 r. zastosowanie miało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 marca 2023 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora⁸².

Ustawa wprowadziła możliwość przyznawania przez Prezesa URE rekompensat podmiotom wykonującym działalność w sektorze lub podsektorze energochłonnym, których rentowność oraz konkurencyjność jest istotnie zagrożona w wyniku wzrostu kosztów energii elektrycznej, spowodowanego rosnącymi cenami zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

⁸⁰ Dz. U. poz. 2285. Obowiązywało do 4 marca 2022 r.

⁸¹ Dz. U. poz. 790.

⁸² Dz. U. poz. 558.

Do postępowania przed Prezesem URE w sprawie przyznania, odmowy przyznania, zwrotu, zakazu ubiegania się o przyznanie rekompensaty oraz nakładania kar pieniężnych na podstawie ustawy stosuje się przepisy k.p.a.

Od decyzji Prezesa URE w ww. postępowaniach podmiotom przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

Od postanowień, na które przysługuje zażalenie podmiot może złożyć zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 4).

Zgodnie z art. 5 ustawy o *systemie rekompensat* o przyznanie rekompensaty ubiegać się może podmiot, który:

- 1) posiada tytuł prawny do instalacji i eksploatuje tę instalację,
- 2) posiada wdrożony:
 - system zarządzania środowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie agrozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylającego rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz. Urz. UE L z 2009 r. Nr 342, str. 1), lub
 - system zarządzania środowiskowego potwierdzony certyfikatem ISO 14001 wydanym przez niezależną i akredytowaną w tym zakresie jednostkę certyfikującą, lub
 - system zarządzania energią potwierdzony certyfikatem ISO 50001 wydanym przez niezależną i akredytowaną w tym zakresie jednostkę certyfikującą.
- 3) nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu komunikatu Komisji - Wytoczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz. Urz. UE C 249 z 2014 r., str. 1 oraz Dz. Urz. UE C z 2020 r. Nr 224, str. 2) – do 05.03.2022 r. obowiązywała przesłanka - nie został postawiony w stan likwidacji lub wobec którego nie jest prowadzone postępowanie upadłościowe w rozumieniu ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 1520, ze zm.) oraz postępowanie upadłościowe obejmujące likwidację majątku dłużnika prowadzone w związku z art. 449 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1428, ze zm.),
- 4) nie zalega z zapłatą podatków stanowiących dochód budżetu państwa, z wyjątkiem przypadków, gdy uzyskał przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległości podatkowych

albo podatku lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu podatkowego,

- 5) nie zalega z zapłatą należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, z wyjątkiem przypadków, gdy zawarł umowę o odroczeniu terminu płatności albo umowę o rozłożeniu na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Maksymalny limit środków finansowych przeznaczonych na przyznanie rekompensat, wzory służące do przyznania rekompensat w zależności od rodzaju produktów wytwarzanych w instalacji oraz możliwość ich zwiększenia określono w art. 6 i 7–7b ustawy o *systemie rekompensat* (wskutek nowelizacji ustawy z dniem 5 marca 2022 r. zaktualizowano wzory na wyliczenie wartości rekompensat przewidzianych w art. 7 ust. 1–3 oraz określono maksymalną intensywność pomocy na poziomie 75 % – art. 7a i art. 7b).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o *systemie rekompensat* rekompensaty przyznawane są w drodze decyzji Prezesa URE na wniosek podmiotu, o którym mowa w art. 5.

Wypłata rekompensat następuje na wniosek podmiotu uprawnionego do ich uzyskania, składany do 31 marca roku następującego po roku kalendarzowym, za który są przyznawane rekompensaty (art. 10 ust. 2).

Według art. 10 ust. 3 wniosek o przyznanie rekompensaty zawiera:

- 1) oznaczenie wnioskodawcy i jego siedziby lub miejsca zamieszkania,
- 2) numer identyfikacji podatkowej wnioskodawcy (NIP), określenie wielkości wnioskodawcy zgodnie z załącznikiem I do *rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*⁸³, formę prawną wnioskodawcy, identyfikator gminy, w której wnioskodawca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę, oraz klasę PKD, w związku z którą podmiot ubiega się o pomoc publiczną,
- 3) dane dotyczące każdej instalacji, w odniesieniu do której wnioskodawca ubiega się o przyznanie rekompensat, obejmujące informacje o:
 - a. produkcie lub produktach zaliczanych do sektorów lub podsektorów energochłonnych określonych w załączniku nr 1 do ustawy wraz z przypisaną do każdego z tych produktów wielkością produkcji i zużycia energii elektrycznej na ich produkcję w roku kalendarzowym, za który są przyznawane rekompensaty, wraz z zastosowanym wskaźnikiem efektywności zużycia energii elektrycznej w odniesieniu do produktów z sektorów lub podsektorów energochłonnych

⁸³ Dz. Urz. UE L z 2014 r. Nr 187, str. 1, ze zm.

określonym w załączniku nr 2 do ustawy lub wskaźnikiem emisyjności dla produktu z uwzględnieniem zamienności paliw i energii elektrycznej określonym w pkt 2 załącznika do rozporządzenia wykonawczego (UE) 2021/447, lub wskaźnikiem efektywności zużycia rezerwowej energii elektrycznej w odniesieniu do produktów z sektorów lub podsektorów energochłonnych określonym w załączniku nr 3 do ustawy,

b. stosunku odpowiednich emisji pośrednich określanych dla każdego z produktów w roku kalendarzowym, za który są przyznawane rekompensaty, do sumy wszystkich emisji bezpośrednich i odpowiednich emisji pośrednich obliczonych zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (UE) 2019/331 – w przypadku gdy wnioskodawca do wyliczenia wysokości rekompensat korzysta z wzoru określonego w art. 7 ust. 2,

4) wskazanie tytułu prawnego do instalacji, którą eksploatuje,

5) numer rachunku bankowego, na który ma zostać dokonana wypłata rekompensat.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 oraz ust. 7 ustawy do wniosku dołącza się niezbędne dokumenty i oświadczenia, w tym opinię weryfikatora dotyczącą poprawności, wiarygodności oraz dokładności danych zawartych we wniosku. W art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. b wprowadzono oświadczenie wnioskodawcy, że nie uzyskał innej pomocy publicznej, pomocy de minimis lub innego rodzaju finansowania pochodzącego z budżetu UE, przyznanych na pokrycie tych samych kosztów kwalifikowanych, co objęte wnioskiem. W art. 10 ust. 6a wskazano zakres danych niezbędnych do dołączenia do wniosku przez wnioskodawcę, który chce skorzystać z mechanizmu zwiększenia rekompensat, o którym mowa w art. 7a ust. 1 (przepis obowiązuje od 5 marca 2022 r.).

W art. 10 ust. 8 wprowadzony został system podwójnej weryfikacji danych zawartych we wniosku o przyznanie rekompensat – w pierwszej kolejności przez weryfikatora (art. 10 ust. 7), a w drugiej przez Prezesa URE.

W myśl art. 10 ust. 9, w przypadku gdy wniosek nie zawiera informacji, o których mowa w art. 10 ust. 3 lub wnioskodawca nie dołączył dokumentów, o których mowa w ust. 5 albo wniosek przekazany w postaci elektronicznej zawiera informacje inne niż wniosek złożony w postaci papierowej, Prezes URE wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku lub usunięcia rozbieżności w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Brak przekazania przez wnioskodawcę uzupełnień czy usunięcia rozbieżności skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Prezes URE uprawniony jest do wydania decyzji do dnia 31 października danego roku kalendarzowego w sprawie przyznania w całości lub w części

lub odmowy przyznania rekompensat za poprzedni rok kalendarzowy (powyższy termin obowiązuje od 5 marca 2022 r., poprzednio obowiązywał termin do 30 września danego roku kalendarzowego). W decyzji o przyznaniu rekompensat Prezes URE określa wysokość przyznanych rekompensat (art. 11 ust. 1 i 2). Zgodnie z art. 11 ust. 3 Prezes URE jest podmiotem udzielającym pomocy publicznej w rozumieniu *ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*⁸⁴.

Rekompensaty wypłacane są jednorazowo przez BGK z FRPKE, w terminie 14 dni od dnia otrzymania od Prezesa URE wykazu w postaci elektronicznej zawierającego listę podmiotów z wysokością przyznanych dla każdego z nich rekompensat, na które mają zostać dokonane wypłaty rekompensat. Prezes URE przekazuje wykaz również do ministra właściwego do spraw gospodarki. Prezes URE przekazuje wykaz w terminie do 7 listopada danego roku kalendarzowego (art. 11 ust. 4–6).

W art. 12 ustawy wprowadzono obowiązek kontynuowania przez podmiot, któremu przyznano rekompensaty prowadzenia działalności przez okres dwóch lat następujących po roku kalendarzowym, w którym zostały mu przyznane rekompensaty. Obowiązek ten nie dotyczy podmiotu, który przeniósł produkcję danej instalacji do innego państwa w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Z kolei w art. 12a i 12b określono obowiązek podmiotów – tzw. dużych przedsiębiorców do ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz sposób jego spełnienia, a także termin wykonania tego obowiązku, tj. 4 lata od dnia wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa. Ustawa nakłada również obowiązek przedłożenia Prezesowi URE w terminie do 31 grudnia roku, w którym podmiot uzyskał rekompensaty sprawozdania oraz oświadczenia według podanego wzoru (oba przepisy obowiązują od 5 marca 2022 r.).

W art. 13 ustawy wymieniono przesłanki zwrotu rekompensat bezpodstawnie pobranych. Są to:

- brak spełnienia warunków określonych w art. 5 lub
- przyznane w wysokości wyższej niż należna lub
- podmiotowi, który zaprzestał produkcji w instalacji, w okresie 2 lat następujących po roku kalendarzowym, w którym zostały mu 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,

⁸⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 702, ze zm.

- podmiotowi, który nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 12a ust. 1 (obowiązuje od 5 marca 2022 r.).

Zgodnie z art. 14 zwrotowi podlega kwota rekompensat przyznanych podmiotowi, który nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 12a ust. 1 (obowiązuje od 5 marca 2022 r.), bezpodstawnie pobranych rekompensat lub część rekompensat przekraczająca należną kwotę, wraz z odsetkami obliczonymi z zastosowaniem stopy zwrotu pomocy określonej zgodnie z rozdziałem V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) nr 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸⁵ w przeliczeniu na złote według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w dniu poprzedzającym dzień wydania decyzji, począwszy od dnia przekazania rekompensat na rachunek bankowy podmiotu, który otrzymał rekompensaty.

W sprawie zwrotu rekompensat Prezes URE wydaje decyzję, w której określa kwotę podlegającą zwrotowi w terminie 14 dni od uprawomocnienia decyzji na rachunek BGK. Egzekwowanie kwoty podlegającej zwrotowi podlega przepisom ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸⁶ (art. 15 i 16).

W art. 17 wskazany został 5-letni termin przedawnienia dla wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu rekompensat.

W art. 18 ust. 1 ustawy wprowadzono sankcję wobec podmiotu, który podał we wniosku o przyznanie rekompensat nieprawdziwe dane. Prezes URE wydaje decyzję, zgodnie z którą podmiot nie będzie mógł ubiegać się o przyznanie rekompensat przez okres 3 lat od zakończenia roku kalendarzowego, w którym decyzja o zakazie stała się prawomocna. Prezes URE odstępuje od wydania ww. decyzji w sytuacji, gdy podmiot poinformował o fakcie zanim zostało mu doręczone zawiadomienie o wszczęciu postępowania i dokonał w terminie 14 dni zwrotu nienależnej kwoty od dnia poinformowania Prezesa URE o podaniu we wniosku nieprawdziwych danych (art. 18 ust. 2).

Prezes URE może żądać od wnioskodawcy wglądu do ksiąg rachunkowych oraz żądania przedstawienia innych informacji i dokumentów niezbędnych do weryfikacji danych przedstawionych we wniosku o przyznanie rekompensat. Prezes URE może również żądać informacji lub dokumentów od podmiotów innych niż wnioskodawca niezbędnych do weryfikacji danych przedstawionych we wniosku (art. 19).

⁸⁵ Dz. Urz. UE L z 2004 r. Nr 140, str. 1, ze zm.

⁸⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 132.

W myśl art. 20 Prezes URE w terminie do dnia 31 grudnia sporządza sprawozdanie roczne dotyczące rekompensat przyznanych w danym roku kalendarzowym. Rada Ministrów, na wniosek Prezesa URE, przyjmuje sprawozdanie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku kalendarzowym, którego dotyczy to sprawozdanie. Prezes UOKiK przekazuje Komisji Europejskiej przyjęte przez Radę Ministrów sprawozdanie w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku kalendarzowym, którego dotyczy sprawozdanie. Dokumentację dotyczącą postępowania w sprawie przyznania, zwrotu rekompensat lub zakazu ubiegania się o przyznanie rekompensat Prezes URE przechowuje przez 10 lat od dnia wypłaty rekompensat.

Według art. 21 FRPKE jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw gospodarki. Obsługę bankową Funduszu prowadzi BGK.

W art. 22-25 określono źródła przychodów FRPKE, możliwość zaciągania pożyczek z budżetu państwa, przeznaczenie środków FRPKE, plan finansowy Funduszu oraz inne czynności związane z jego obsługą.

W art. 26 określono zasady nakładania przez Prezesa URE w drodze decyzji kar pieniężnych na podmiot, który we wniosku o przyznanie rekompensaty podał nieprawdziwe informacje i uzyskał rekompensaty, nie spełniając warunków przewidzianych przepisami ustawy lub w kwocie wyższej niż należna. Karze pieniężnej podlega także podmiot, który nie wykonał obowiązku określonego w art. 19 ustawy oraz nie przekazał Prezesowi URE sprawozdania, o którym mowa w art. 12b ust. 3 pkt 1 ustawy.

Rekompensaty na pokrycie pośrednich kosztów emisji zostały przyznane po raz pierwszy za rok 2019. W ustawie określono maksymalny limit wypłaty rekompensat za lata 2019 i 2020 (art. 30).

Zgodnie z art. 31 o przyznanie rekompensat za rok 2019 mogły ubiegać się podmioty, które w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy (29 sierpnia 2019 r.) złożyły wnioski wraz z oświadczeniem, o którym mowa w tym przepisie. W sprawie przyznania lub odmowy przyznania rekompensat za rok 2019 Prezes URE miał obowiązek wydać decyzje do dnia 31 lipca 2020 r. Prezes URE miał obowiązek, w terminie do dnia 7 sierpnia 2020 r., przekazać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz BGK, w postaci elektronicznej umożliwiającej przetwarzanie zawartych w nim danych, wykaz podmiotów, którym przyznano rekompensaty za rok 2019. Bank powinien wypłacić rekompensaty za rok 2019 z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji w terminie 7 dni od dnia otrzymania ww. wykazu.

Przyznanie rekompensat, mogących stanowić pomoc publiczną, następuje nie wcześniej niż po wydaniu decyzji KE o zgodności pomocy

publicznej w zakresie przyznania rekompensat na pokrycie pośrednich kosztów emisji z rynkiem wewnętrznym albo decyzji stwierdzającej, że środek ten nie stanowi pomocy publicznej. W przypadku wydania decyzji KE o braku zgodności pomocy publicznej przewidzianej w niniejszej ustawie z rynkiem wewnętrznym środki zgromadzone w Funduszu podlegają zwrotowi do budżetu państwa, z wyjątkiem środków przeznaczonych na wypłatę wynagrodzenia Banku (art. 32).

W art. 33 wskazany został limit wydatków przeznaczony na wypłatę rekompensat z Funduszu w poszczególnych latach.

Wykaz sektorów oraz podsektorów energochłonnych w ramach których działają instalacje, dla których można ubiegać się o przyznanie rekompensat stanowi załącznik do ustawy (wykaz był zmieniony wskutek nowelizacji ustawy).

Ustawa o zasadach realizacji programów wsparcia

Ustawa reguluje zasady udzielania wybranym grupom przedsiębiorców pomocy publicznej w związku z ponoszeniem przez nich dodatkowych kosztów wynikających ze wzrostu cen energii elektrycznej i gazu ziemnego w latach 2022–2024 (art. 1 i 2 ustawy).

W art. 3 określono ramy programu rządowego, który określa w szczególności: przedsiębiorców uprawnionych do otrzymania pomocy w ramach danego programu, formy, kryteria, warunki i okres przyznania pomocy, sposób obliczania wysokości pomocy, maksymalną kwotę pomocy, zakres wniosku o udzielenie pomocy, termin i sposób składania wniosków o udzielenie pomocy, zasady i terminy rozliczania przez przedsiębiorcę pomocy. Wskazano, iż za jego realizację odpowiada minister właściwy do spraw gospodarki. W uchwale ustanawiającej program rządowy Rada Ministrów wyznacza operatora programu rządowego oraz określa kwotę środków przeznaczonych na finansowanie programu oraz źródła jego finansowania, a także wysokość środków na pokrycie uzasadnionych kosztów poniesionych przez operatora programu na jego realizację. Ponadto określono zakres i sposób realizacji zadań nałożonych na operatora programu.

Zgodnie z art. 4 pomoc publiczna w ramach programu rządowego przyznawana jest na wniosek uprawnionego przedsiębiorcy. Przedsiębiorca składa oświadczenie o prawdziwości danych zawartych we wniosku. Ponadto przedsiębiorca wyraża zgodę na poddanie się kontroli w zakresie wysokości otrzymanej pomocy, spełnienia warunków jej uzyskania oraz prawidłowości jej rozliczenia. Do kontroli

przedsiębiorców stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*⁸⁷.

W art. 5 ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia* ustawodawca wymienił następujące informacje, jakie są publikowane na stronach urzędu, tj. przedsiębiorców uprawnionych do otrzymania pomocy w ramach programu rządowego, formy, kryteria, warunki i okres przyznania pomocy, sposób obliczania wysokości pomocy, maksymalną kwotę pomocy, termin i sposób składania wniosków oraz wzór wniosku.

W przypadku gdy łączna wysokość pomocy wynikająca z wszystkich pozytywnie rozpatrzonych wniosków spełniających kryteria przyznania pomocy przekroczy kwotę na udzielenie pomocy, wysokość udzielonej pomocy jest pomniejszana proporcjonalnie do udziału kwoty przeznaczonej na udzielenie tej pomocy do łącznej wartości pomocy wynikającej z rozpatrzonych pozytywnie wniosków (art. 6).

Zgodnie z art. 7 operator programu, działając w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki, na podstawie oceny wniosku zawiera umowę z przedsiębiorcą, na mocy której, zostaje udzielona pomoc publiczna. Umowa określa szczegółowe przeznaczenie pomocy, jej wysokość, warunki udzielenia pomocy, sposób i termin jej rozliczenia, w tym zobowiązanie przedsiębiorcy do zwrotu pomocy w przypadku stwierdzenia przez niego, że pomoc została przyznana w wysokości wyższej niż należna oraz tryb kontroli.

W przypadku stwierdzenia przez operatora programu, że pomoc została przyznana nienależnie lub w wysokości wyższej niż należna, przedsiębiorca dokonuje zwrotu środków wraz z odsetkami według określonej w tym przepisie procedury (art. 8).

Pomoc publiczna przewidziana w programie rządowym przyjętym na podstawie ustawy mogła być wypłacana po wydaniu pozytywnej decyzji przez KE o zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym (art. 9).

W przepisach zmieniających (art. 10–11) wprowadzono następujące zmiany w ustawach, z dnia:

- 1) 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* umożliwiającą pełnienie przez NFOŚiGW roli operatora programu, o którym mowa w art. 3 ustawy o *zasadach realizacji programów wsparcia* - w Prawie ochrony środowiska w art. 400b dodano ust. 5c i 5d,
- 2) 19 lipca 2019 r. o *systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych* dopuszczono⁸⁸ m.in. możliwość:

⁸⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

⁸⁸ W ustawie o *systemie rekompensat* dokonano m.in. następujących zmian: w art. 22 dodano ust. 2; po art. 22 dodano art. 22a, a w art. 23 dodano pkt 3 i 4.

- otrzymywania przez Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji wpłat z budżetu państwa z przeznaczeniem na realizację programu rządowego, o którym mowa w *ustawie o zasadach realizacji programów wsparcia* (art. 22 ustawy o systemie rekompensat),
- zaciągania przez dysponenta Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, tj. ministra właściwego do spraw gospodarki za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa na finansowania rządowego programu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 *ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia* (art. 22a ustawy o systemie rekompensat).

W art. 6 określono maksymalny limit wydatków, jakie mogą zostać przeznaczone na realizację programów rządowych w latach 2022–2024.

Tymczasowe kryzysowe ramy z marca 2022 r.

W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 23 marca 2022 r. pn. Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji w Ukrainie (2022/C 131 I/01)*, które umożliwiają państwom członkowskim wsparcie gospodarki w związku z agresją Rosji na Ukrainę.

Komisja określiła w poszczególnych sekcjach *Tymczasowych kryzysowych ram* warunki, na podstawie których będzie uznawała zgłaszane jej środki za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) oraz c) TFUE, w tym trzy rodzaje narzędzi (form pomocy), możliwych do wykorzystania w celu wsparcia gospodarki, tj. pomoc w ramach:

- **sekcji 2.1.Ograniczone kwoty pomocy:** państwa członkowskie mogły ustanowić programy, w ramach których przedsiębiorstwom z sektora rolnictwa, rybołówstwa i akwakultury dotkniętym kryzysem będzie można przyznać do 35 tys. EUR, a przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w pozostałych sektorach – do 400 tys. EUR. Pomoc ta nie musiała być powiązana ze wzrostem cen energii, ponieważ kryzys i środki ograniczające skierowane przeciwko Rosji wpłynęły na gospodarkę na wiele sposobów, w tym spowodowały fizyczne zakłócenia w łańcuchu dostaw. Udzielana pomoc mogła mieć dowolną formę, w tym dotacji bezpośrednich.
- **sekcji 2.2 i sekcji 2.3. Wsparcie płynności w formie gwarancji państwowych i subsydiowanych pożyczek:** państwa członkowskie będą mogły udzielać dotowanych gwarancji państwowych, aby zagwarantować, że banki będą nadal udzielać pożyczek wszystkim przedsiębiorstwom dotkniętym obecnym kryzysem; oraz pożyczek publicznych i prywatnych z dopłatami do oprocentowania. Państwa członkowskie mogą:
 - udzielać gwarancji państwowych lub ustanawiać programy gwarancji na wsparcie pożyczek bankowych zaciągniętych przez przedsiębiorstwa. Mogą one obejmować dopłaty do prowizji, ze zniżką w stosunku do szacowanej stawki rynkowej w przypadku rocznych prowizji za nowe pożyczki dla MŚP oraz innych przedsiębiorstw.
 - umożliwić udzielanie przedsiębiorstwom pożyczek ze środków publicznych i prywatnych z dopłatami do oprocentowania. Pożyczki te muszą być udzielane przy zastosowaniu stopy procentowej, która jest co najmniej równa stopie bazowej nieobciążonej ryzykiem powiększonej o określone marże ryzyka kredytowego mające zastosowanie odpowiednio do MŚP i innego rodzaju przedsiębiorstw.

W odniesieniu do obu tych rodzajów wsparcia istnieją ograniczenia dotyczące maksymalnej kwoty pożyczki, która uzależniona jest od potrzeb operacyjnych przedsiębiorstwa, a uwzględnia jego obroty, koszty energii i potrzeby w zakresie płynności. Pożyczki mogą dotyczyć zarówno zapotrzebowania na inwestycje, jak i na kapitał obrotowy.

- **sekcji 2.4 Pomoc na dodatkowe koszty związane z wyjątkowo poważnymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej.** Tymczasowe wsparcie może łagodzić skutki wyjątkowo poważnych wzrostów cen gazu ziemnego i energii elektrycznej, w przypadku których przedsiębiorstwa mogą nie być w stanie przerzucić wyższych kosztów na klientów ani zaadaptować się do wzrostów cen w krótkim okresie. Pomoc ta mogłaby złagodzić odczuwane przez przedsiębiorstwa skutki gwałtownego wzrostu kosztów wywołanego przez obecny kryzys i ułatwić przedsiębiorstwom poradzenie sobie z tymi wzrostami, a także zmniejszyć presję inflacyjną spowodowaną wzrostem cen energii. Celowe może być dodatkowe wsparcie w celu umożliwienia dalszego prowadzenia działalności przedsiębiorstwom energochłonnym.

Kluczowe warunki wymagane przez KE w przypadku skorzystania przez państwo członkowskie ze wskazanego narzędzia pomocowego zostały określone w pkt 52 i 53 *Komunikatu KE*.

Pkt 52 Komunikatu:

- a) pomoc przyznaje się nie później niż 31 grudnia 2022 r.;
- b) pomoc można przyznawać w formie dotacji bezpośrednich, korzyści podatkowych⁸⁹ i korzystnych warunków płatności bądź w innych formach, takich jak zaliczki zwrotne, gwarancje⁹⁰, pożyczki⁹¹ i kapitał własny, pod warunkiem że łączna wartość nominalna takich środków nie przekracza pułapów intensywności pomocy i kwot pomocy, które mają zastosowanie; wszystkie dane liczbowe należy podawać jako kwoty brutto, tj. przed odliczeniem podatków lub innych opłat;
- c) pomoc przyznana w formie zaliczek zwrotnych, gwarancji, pożyczek lub innych instrumentów zwrotnych może zostać przekształcona w inne formy pomocy, takie jak dotacje, pod warunkiem że przekształcenie nastąpi najpóźniej do 30 czerwca 2023 r. i spełnione są warunki określone w sekcji 2.4;

⁸⁹ Jeżeli pomoc przyznawana jest w formie korzyści podatkowej, korzyść taka może dotyczyć wyłącznie zobowiązania podatkowego, które powstało nie później niż 31 grudnia 2022 r.

⁹⁰ Gdy pomoc przyznawana jest w formie gwarancji na podstawie niniejszej sekcji, zastosowanie mają dodatkowe warunki określone w pkt 47 lit. h) *Tymczasowych kryzysowych ram*.

⁹¹ Gdy pomoc przyznawana jest w formie pożyczek na podstawie niniejszej sekcji, zastosowanie mają dodatkowe warunki określone w pkt 50 lit. g) *Tymczasowych kryzysowych ram*.

- d) pomoc jest przyznawana na podstawie programów pomocy posiadających szacowany budżet. Państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres pomocy do działań wspierających określone sektory, które mają szczególne znaczenie dla gospodarki lub bezpieczeństwa i odporności rynku wewnętrznego. Tego rodzaju ograniczenia muszą być jednak zdefiniowane szeroko i nie mogą prowadzić do sztucznego zawężania grona potencjalnych beneficjentów;
- e) koszty kwalifikowalne w ramach tego środka są obliczane na podstawie wzrostu kosztów gazu ziemnego i energii elektrycznej w związku z rosyjską agresją wobec Ukrainy. Koszt kwalifikowalny jest równy iloczynowi liczby jednostek gazu ziemnego i energii elektrycznej nabytych przez przedsiębiorstwo – w charakterze odbiorcy końcowego – od dostawców zewnętrznych⁹² w okresie od 1 lutego 2022 . najpóźniej do 31 grudnia 2022 r. („okres kwalifikowalny”) i określonego wzrostu ceny, jaką przedsiębiorstwo płaci za zużytą jednostkę (mierzoną na przykład w EUR/MWh). Wzrost ceny oblicza się jako różnicę między ceną jednostkową płaconą przez przedsiębiorstwo w danym miesiącu w okresie kwalifikowalnym a dwukrotnością (200 %) ceny jednostkowej płaconej przez przedsiębiorstwo w ujęciu średnim w okresie odniesienia, tj. od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.⁹³;
- f) łączna kwota pomocy na przedsiębiorstwo nie przekracza w żadnym momencie 30 % kosztów kwalifikowalnych i wynosi maksymalnie 2 mln EUR;
- g) organ przyznający pomoc może dokonać płatności zaliczkowej na rzecz przedsiębiorstwa, jeżeli pomoc przyznano przed poniesieniem kosztów kwalifikowalnych. Organ przyznający pomoc może przy tym opierać się na szacunkowych kwotach kosztów kwalifikowalnych, pod warunkiem że przestrzegane są pułapy pomocy określone w pkt 52 lit. f) *Tymczasowych kryzysowych ram*. Organ przyznający pomoc ma obowiązek zweryfikować ex post odpowiednie pułapy na podstawie faktycznie poniesionych kosztów i cofnąć kwotę wypłaconej pomocy, która przewyższa te pułapy, nie później niż sześć miesięcy po upływie okresu kwalifikowalnego;
- h) pomoc przyznaną na podstawie pkt 52 *Tymczasowych kryzysowych ram* można kumulować z pomocą przyznaną na podstawie sekcji 2.1, pod warunkiem że łączna kwota pomocy nie przekracza 2 mln EUR.

⁹² Do wykazania przez przedsiębiorstwo, np. na podstawie odpowiedniego rachunku. Uwzględniane będzie tylko końcowe zużycie, natomiast sprzedaż i własna produkcja są wyłączone.

⁹³ $(p(t) - p(\text{ref}) * 2) * q(t)$, gdzie „p” oznacza cenę jednostkową, „q” – zużytą ilość, „ref” – okres odniesienia od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r., a „t” – dany miesiąc w okresie od 1 lutego do 31 grudnia 2022 r.

Pkt 53 Komunikatu:

W niektórych sytuacjach konieczna może być dalsza pomoc w celu zapewnienia kontynuacji działalności gospodarczej. W tym celu państwa członkowskie mogą przyznać pomoc przewyższającą kwoty obliczone na podstawie pkt 52 lit. e) i f), jeżeli oprócz warunków określonych w pkt 52 lit. a)–d) oraz g) spełnione są dodatkowo następujące warunki:

- a) przedsiębiorstwo kwalifikuje się, jeżeli jest „zakładem energochłonnym” w rozumieniu członu pierwszego art. 17 ust. 1 lit. a) dyrektywy w sprawie opodatkowania energii⁹⁴, tzn. jego koszty nabycia produktów energetycznych (w tym produktów energetycznych innych niż gaz ziemny i energia elektryczna) wynoszą przynajmniej 3,0 % wartości produkcji⁹⁵;
- b) przedsiębiorstwo kwalifikuje się, jeżeli ponosi straty z działalności operacyjnej⁹⁶, przy czym wzrost kosztów kwalifikowalnych, o których mowa w pkt 52 lit. e), musi stanowić co najmniej 50 % strat z działalności operacyjnej w okresie kwalifikowalnym zdefiniowanym w pkt 52 lit. e);
- c) łączna kwota pomocy nie przekracza 50 % kosztów kwalifikowalnych i wynosi maksymalnie 80 % strat przedsiębiorstwa z działalności operacyjnej;
- d) łączna kwota pomocy nie przekracza w żadnym momencie 25 mln EUR na przedsiębiorstwo;
- e) w przypadku przedsiębiorstw energochłonnych prowadzących działalność w sektorze lub podsektorze ujętym w wykazie w załączniku I łączną kwotę pomocy można podwyższyć do maksymalnie 70 % kosztów kwalifikowalnych związanych z wytwarzaniem produktów w sektorach lub podsektorach ujętych w wykazie w załączniku I i może ona wynosić maksymalnie 80 % strat operacyjnych z prowadzenia tej działalności. Łączna kwota pomocy nie może przekroczyć w żadnym momencie 50 mln EUR na przedsiębiorstwo, przy czym na działalność nieujęta w wykazie w załączniku I nie można otrzymać więcej niż 25 mln EUR. Jeżeli przedsiębiorstwo prowadzi działalność w kilku sektorach, do których zastosowanie mają różne kwoty maksymalne zgodnie z niniejszym pkt 53, dane państwo członkowskie zapewnia, za pomocą odpowiednich środków, takich jak rozdzielną księgowość, aby odnośny pułap był przestrzegany w przypadku każdej z tych

⁹⁴ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz.U. L 283 z 31.10.2003, str. 51.

⁹⁵ Na podstawie sprawozdań finansowych za rok kalendarzowy 2021 lub najnowszych dostępnych rocznych sprawozdań finansowych.

⁹⁶ Uznaje się, że przedsiębiorstwo ponosi straty z działalności operacyjnej, jeżeli EBITDA (wynik finansowy przed odsetkami, opodatkowaniem, deprecjacją i amortyzacją, z wyłączeniem jednorazowych strat z tytułu wartości) za okres kwalifikowalny jest ujemny.

działalności i by nie została przekroczona łączna maksymalna kwota wynosząca 50 mln EUR na przedsiębiorstwo;

- f) pomoc na podstawie niniejszego pkt 53 można kumulować z pomocą na podstawie sekcji 2.1 niniejszego Komunikatu, pod warunkiem że nie zostaną przekroczone pułapy określone w pkt 53 lit. d) albo w pkt 53 lit. e), w zależności od tego, który ma zastosowanie.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1215).
2. Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022–2024 (Dz. U. poz. 2088) - ustawa obowiązywała do 31 grudnia 2024 r.
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
6. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1505, ze zm.).
8. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.).
9. Komunikat KE z dnia 9 listopada 2022 r. – Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE C z 2022 r. Nr 426, str. 1).
10. Komunikat KE z dnia 24 marca 2022 r. – Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE C z 2022 r. Nr 131, str. 1, ze zm.)
11. Komunikat KE z dnia 17 marca 2023 r. – Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE C z 2023 r. Nr 101, str. 3, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów i Gospodarki
8. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
9. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
10. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Przewodniczący Komisji Gospodarki i Rozwoju Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu Rzeczypospolitej Polskiej



Warszawa, dnia 1 września 2025 r.

PREZES
URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI
Renata Mroczek

DEK.WKR.090.1.2024.MSt (24)

Szanowny Pan
Michał Jędrzejczyk
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Wiceprezesie,

w związku z przesłaną przy piśmie z dnia 14 sierpnia 2025 r., znak: KGP.430.3.2025 Informacją o wynikach kontroli P/24/014 *Programy wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych* (dalej: „Informacja P/24/014”), uprzejmie wskazuję, iż:

- 1) mając na uwadze treść pkt. 1 uchwały Nr 17/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 marca 2025 r. uwzględniającego w całości zastrzeżenia Prezesa URE do wystąpienia pokontrolnego z dnia 20 grudnia 2024 r. Nr KGP.410.4.2.2024, czwarte zdanie zamieszczone w Informacji P/24/014 na stronie 65 w ostatniej kolumnie tabeli odnoszącej się do oceny działań Prezesa URE w brzmieniu: „*Prezes URE nie podjął działań monitorujących wydanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki aktualnych przepisów wykonawczych do ustawy o systemie rekompensat, wymaganych w art. 10 ust. 10 tej ustawy, określających wzór wniosku o przyznanie rekompensat i zawartych w nim szczegółowych danych oraz zakres opinii weryfikatora*” – powinno zostać skreślone;
- 2) mając na uwadze treść pkt. 2 ww. uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniającego w części zastrzeżenia Prezesa URE do ww. wystąpienia pokontrolnego, trzecie zdanie zamieszczone w ostatniej kolumnie tabeli na stronie 65 w części odnoszącej się do oceny działań Prezesa URE powinno otrzymać następujące brzmienie, zgodne z ostateczną wersją wystąpienia pokontrolnego: „*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 wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji.*”.

Dodatkowo pragnę wskazać, że na s. 61 Informacji P/24/014 sama Najwyższa Izba Kontroli odnotowała wprowadzenie w URE w dniu 7 maja 2024 r. tj. znacznie przed rozpoczęciem czynności kontrolnych NIK nowej instrukcji dotyczącej m.in. odwołań od decyzji i zażaleń

na postanowienia Prezesa URE oraz skarg na beczynność i przewlekłość. W konsekwencji w trakcie kontroli NIK nie istniało uchybienie w postaci Opieszałego prowadzenia przez Prezesa URE postępowań odwoławczych, o którym mowa na stronie 43, które mogłoby być w jej wyniku naprawione, zatem wnioski co do podjęcia działań przez organ w celu ich naprawienia są nieuprawnione. Niezasadne wydaje się podnoszenie zarzutu istnienia w Urzędzie Regulacji Energetyki nieprawidłowości w zakresie procedowania odwołań i zażaleń, mając na uwadze, że ewentualne wątpliwości w tym zakresie zostały wcześniej zidentyfikowane przez organ, a ich przyczyna usunięta.

Z poważaniem

**Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki**

Renata Mroczek
/podpisano elektronicznie podpisem kwalifikowanym/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.430.3.2025

Warszawa, 2025-09-15

Opinia

do stanowiska Pani Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie informacji o wynikach kontroli P/24/014 Programy wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Pani Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE), zawartego w piśmie z dnia 1 września 2025 r. (nr DEK.WKR.090.1.2024.MSt(24)).

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Prezesa URE, iż podjęcie w maju 2024 r., tj. kilka tygodni przed rozpoczęciem czynności kontrolnych przez NIK, działań usprawniających w zakresie obiegu pism, czyni nieistotną stwierdzoną i udokumentowaną w okresie kontroli NIK opieszałość w rozpatrywaniu m.in. odwołań przedsiębiorców.

Stwierdzone przypadki opieszałego rozpatrywania odwołań miały miejsce w okresie od 2021 r. do 2024 r., a więc w okresie objętym kontrolą NIK. Miały one negatywny wpływ dla przedsiębiorców. W stanowisku Prezesa URE nie kwestionuje m.in. faktu, iż w przypadku pięciu odwołań od decyzji od daty wniesienia odwołania do URE do dnia przekazania akt sprawy do właściwego sądu minęło w poszczególnych przypadkach od 137 dni do 243 dni.

Prezes URE nie kwestionuje również faktu, iż od powzięcia informacji o braku kontynuacji produkcji we wspieranych rekompensatami instalacjach (w dniu 24 marca 2021 r.) do wydania decyzji (z dnia 20 maja 2022 r.) upłynął ponad rok i dwa miesiące. Opisany sposób działania URE, co potwierdziło w przywołanej w stanowisku Prezesa URE Uchwale Nr 17/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 marca 2025 r., został uznany za opieszały.

W świetle przywołanych okoliczności w pełni zasadny i potrzebny do realizacji jest sformułowany w informacji o wynikach kontroli wniosek: *Zapewnienie warunków organizacyjnych umożliwiających procedowanie spraw z zakresu wydawania decyzji administracyjnych dotyczących wsparcia przedsiębiorców na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych*² zgodnie z zasadami i terminami określonymi w ustawie z dnia

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

² Dz. U. z 2024 r., poz.1215, ze zm. Dalej: ustawa o systemie rekompensat.

14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ oraz ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁴.

Wskazane przez Prezesa URE działania podjęte kilka tygodni przed rozpoczęciem czynności kontrolnych przez NIK w maju 2024 r. - dotyczące skrócenia obiegu dokumentacji w URE - NIK ocenia pozytywnie jako istotny element zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych. Nie wyczerpuje to jednak całościowego zapewnienia warunków organizacyjnych do m.in. terminowego wydawania decyzji administracyjnych.

Podkreślić należy, iż na warunki organizacyjne składają się, poza procedurami wewnętrznymi, także: działania zarządcze, sposób przestrzegania wprowadzonych procedur oraz odpowiednie wykorzystanie posiadanych zasobów kadrowych. NIK wskazuje m.in. na stwierdzoną w trakcie kontroli potrzebę skuteczniejszego wykorzystania przez URE dodatkowych, wnioskowanych etatów otrzymanych na realizację ustawy o systemie rekompensat.

Jednocześnie NIK dokonała sprostowania w trybie przewidzianym w art. 35c ustawy o NIK nieaktualnych - po uchwale Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 marca 2025 r. - danych zamieszczonych w tabeli na str. 65 poprzez skreślenie ostatniego punktu w wierszu drugim oraz uzupełnienie przedostatniego punktu w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości w URE. Jest to zgodne z brzmieniem pozostałej części informacji uwzględniającej postanowienia wynikające z powołanej uchwały Kolegium NIK z dnia 12 marca 2025 r. Wzmianka o sprostowaniu treści informacji została załączona do informacji o wynikach kontroli.

Prezes NIK

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

³ Dz. U. z 2024 r., poz. 572, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 1568, ze zm.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.430.3.2025

Warszawa, 2025-09-11

POWIADOMIENIE

Na podstawie art. 35c ust.3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji powiadamia, że w tekście informacji o wynikach kontroli sporządzonej w związku z kontrolą P/24/014 – *Programy wsparcia dla przedsiębiorców energochłonnych*, dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w następujący sposób:

- na stronie 65 informacji o wynikach kontroli, w tabeli stanowiącej załącznik 6.1.1 Wykaz ocen kontrolowanych jednostek, skreśla się ostatni punkt w ostatniej kolumnie (stany nieprawidłowe) wiersza drugiego dotyczącego URE w brzmieniu: „Prezes URE nie podjął działań monitorujących wydanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki aktualnych przepisów wykonawczych do ustawy o systemie rekompensat; wymaganych w art. 10 ust. 10 tej ustawy, określających wzór wniosku o przyznanie rekompensat i zawartych w nim szczegółowych danych oraz zakres opinii weryfikatora”.
- na stronie 65 informacji o wynikach kontroli, w tabeli stanowiącej załącznik 6.1.1 Wykaz ocen kontrolowanych jednostek, zastępuje się przedostatni punkt w ostatniej kolumnie (stany nieprawidłowe) wiersza drugiego dotyczącego URE w brzmieniu: „W 16 badanych decyzjach Prezesa URE nie stosowano wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a., poprzez niewskazanie przez organ w uzasadnieniu faktycznym decyzji istotnych dowodów, na których się oparł przy ich wydawaniu, a w uzasadnieniu prawnym – wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa” - punktem w brzmieniu: „W 13 z 16 badanych decyzji Prezesa URE o przyznaniu rekompensaty uzasadnienie decyzji nie w pełni spełniało wymogi określone w art. 107 § 3 k.p.a.”.

Sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej stanowi integralną część Informacji o wynikach kontroli *Programy wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych* (P24/014), znak: KGP.430.3.2025.

Niniejsze sprostowanie nie podlega zaskarżeniu.

p.o. Dyrektor Departamentu
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i
Prywatyzacji

Jakub Niemczyk
/podpisano elektronicznie/



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.430.3.2025

Warszawa, 2025-09-11

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w tekście informacji o wynikach kontroli P/24/014 *Programy wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych* dokonano na stronie 65 sprostowania oczywistych omyłek pisarskich:

- na stronie 65 informacji o wynikach kontroli, w tabeli stanowiącej załącznik 6.1.1 Wykaz ocen kontrolowanych jednostek, skreśla się ostatni punkt w ostatniej kolumnie (stany nieprawidłowe) wiersza drugiego dotyczącego URE w brzmieniu: „Prezes URE nie podjął działań monitorujących wydanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki aktualnych przepisów wykonawczych do ustawy o systemie rekompensat; wymaganych w art. 10 ust. 10 tej ustawy, określających wzór wniosku o przyznanie rekompensat i zawartych w nim szczegółowych danych oraz zakres opinii weryfikatora”.
- na stronie 65 informacji o wynikach kontroli, w tabeli stanowiącej załącznik 6.1.1 Wykaz ocen kontrolowanych jednostek, zastępuje się przedostatni punkt w ostatniej kolumnie (stany nieprawidłowe) wiersza drugiego dotyczącego URE w brzmieniu: „W 16 badanych decyzjach Prezesa URE nie stosowano wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a., poprzez niewskazanie przez organ w uzasadnieniu faktycznym decyzji istotnych dowodów, na których się oparł przy ich wydawaniu, a w uzasadnieniu prawnym – wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa” - punktem w brzmieniu: „W 13 z 16 badanych decyzji Prezesa URE o przyznaniu rekompensaty uzasadnienie decyzji nie w pełni spełniało wymogi określone w art. 107 § 3 k.p.a”.

Warszawa, dnia 10 września 2025 r.

p.o. Dyrektor Departamentu

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i
Prywatyzacji

Jakub Niemczyk
/podpisano elektronicznie/