



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAS

KGP.411.001.01.2021

Pan  
Rafał Gawin  
Prezes Urzędu Regulacji Energetyki  
Al. Jerozolimskie 181  
02-222 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

K/21/001 – Realizacja przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadań dotyczących rynku paliw ciekłych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Regulacji Energetyki, Al. Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Gawin, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, od dnia 24 lipca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Maciej Bando, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki od dnia 2 czerwca 2014 r. do 23 lipca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Finansowanie zadań i sytuacja kadrowa URE; 2. Kontrole przedsiębiorców uczestniczących w obrocie paliwami ciekłymi; 3. Realizacja zadań w zakresie monitorowania i koncesjonowania rynku paliw ciekłych.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2020 r., z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontrolerzy	1. Małgorzata Kornaga, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/16/2021 z dnia 24 lutego 2021 r. 2. Michał Hackiewicz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/17/2021 z dnia 24 lutego 2021 r. 3. Adam Zaborski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/22/2021 z dnia 24 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-9)

<sup>1</sup> Dalej także: URE lub Urząd.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Dalej: *ustawa o NIK*.

# 1. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

## OCENA OGÓLNA

Prezes URE realizował zadania dotyczące rynku paliw ciekłych zgodnie z kompetencjami, o których mowa w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*<sup>4</sup>.

W zakresie działalności kontrolnej dotyczącej rynku paliw ciekłych Prezes URE właściwie realizował obowiązki wynikające z ustawy *Prawo energetyczne*. W wyniku kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowości, które nie miały wpływu na obecną działalność kontrolną Urzędu, tj.: nieopracowanie Planu kontroli na 2017 r. oraz zatwierdzenie dokumentów dotyczących metodyki kontroli, tj. *Instrukcji i Zasad* po upływie 23 miesięcy od wejścia w życie stosownej nowelizacji ustawy *Prawo energetyczne*.

Prezes Urzędu wykonywał zadania w zakresie monitorowania i koncesjonowania rynku paliw ciekłych, prowadził analizę zjawisk występujących na tym rynku oraz składał propozycje zmian funkcjonowania w obszarach wymagających w jego opinii dalszego doskonalenia. Prowadzone były okresowe analizy danych zbiorczych dostępnych w Urzędzie. W miarę dostępnych środków finansowych Urząd rozwijał systemy informatyczne tak by wspierały realizację zadań.

Prezes URE podejmował inicjatywy mające na celu ujednoczenie sposobu prowadzenia kontroli przez organy i instytucje państwowe wskazane w art. 23r ust. 3 *Prawa energetycznego* do wspierania realizacji zadań URE na rynku paliw ciekłych. W tym celu, opracowano i opublikowano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej URE, informator kontroli, który zawiera opis wymagań i obowiązków w zakresie dotyczącym paliw ciekłych, które powinny być spełnione w toku kontroli przeprowadzanej na podstawie przepisów odrębnych przez podmoty wskazane w art. 23r ust. 3 *Pe*.

Zbadana przez NIK próba postępowań dotyczących udzielania koncesji przez Prezesa URE oraz odmów ich udzielenia, poza jednym przypadkiem, nie wykazała nieprawidłowości.

W wyniku kontroli stwierdzono w dalszym ciągu niewystarczający poziom finansowania działalności URE, wpływający na możliwość skutecznej realizacji zadań w obszarze paliw ciekłych<sup>5</sup>. Brak środków finansowych uniemożliwił niezbędne inwestycje w infrastrukturę IT, kluczową z punktu widzenia skuteczności działania URE w kontrolowanym zakresie.

W latach 2017-2020 URE otrzymywał środki, określone w regule wydatkowej<sup>6</sup>. W 2017 r. z rezerwy celowej otrzymano 2 453 756 zł, a w latach 2018-2019 z rezerw celowych po 3 473 900 zł rocznie. W 2020 r. kwotę wynikającą z reguły wydatkowej (3 474 240 zł) włączono do budżetu URE. Środki te były wykorzystywane na wynagrodzenia pracowników, utrzymanie stanowisk pracy, w tym: koszty najmu powierzchni i zakupu niezbędnych narzędzi informatycznych

W toku konstruowania projektów budżetu na rok przyszły, Prezes URE sygnalizował Ministrowi Finansów, że planowana wysokość finansowania będzie niewystarczająca dla sprawnego funkcjonowania Urzędu.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 833, ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne* lub *Pe*.

<sup>5</sup> Problemy wynikające z ograniczeń finansowych i kadrowych URE były potwierdzane także w poprzednich kontrolach prowadzonych w tej jednostce przez Departament KGP: P/16/018 - *Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi*, P/17/022 - *Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej*, P/18/021 - *Efektywność energetyczna gospodarki*, P/20/18 - *Stabilizacja cen energii elektrycznej*.

<sup>6</sup> O której mowa w art. 43 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne* oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. 2016, poz. 1165 ze zm. Dalej także: *ustawa z 22 lipca 2016 r.*

Nabory pracowników napotykały na trudności. Wysokie wymagania stawiane kandydatom dotyczące specjalistycznej wiedzy z zakresu prawa energetycznego oraz rynku paliw ciekłych, nie korelowały z odpowiednim poziomem oferowanych płac. Był to główny powód nieobsadzenia wolnych stanowisk pracy.

Urząd zrealizował wszystkie wnioski pokontrolne NIK wystosowane w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym do URE po kontroli pt. *Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi (P/16/018)*, która objęła okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. W odniesieniu do dwóch spośród ośmiu wniosków, które dotyczyły „rozważenia celowości opracowania wewnętrznych procedur regulujących całość zadań ustawowych Prezesa URE i pracowników Urzędu w zakresie monitorowania i koncesjonowania rynku paliw ciekłych” – Urząd odstąpił od ich opracowania<sup>7</sup>.

Realizacja wniosków pokontrolnych przyczyniła się do poprawy skuteczności działań Urzędu Regulacji Energetyki w obszarze obrotu paliwami ciekłymi.

## 2. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Finansowanie zadań i sytuacja kadrowa URE

#### Finansowanie zadań URE dotyczących obszaru paliw ciekłych

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2019 źródłem finansowania zadań URE w obszarze paliw ciekłych były środki budżetowe w kwocie 392 5 tys. zł, co stanowiło 4,6% całości finansowania oraz środki z rezerw budżetu państwa w wysokości 8 505,7 tys. zł (95,4%). W roku 2020 nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji dla wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań URE w obszarze paliw ciekłych z uwagi na fakt włączenia ww. kwoty do budżetu Urzędu.

W roku 2017 kwota wynikająca z reguły wydatkowej (2 453 756 zł) została wydatkowana w 62,4% wyłącznie na koszty wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń, ze względu na krótki okres realizacji wydatków i niepełne zatrudnienie. W latach 2018-2019 z środków wynikających z reguły wydatkowej (rocznie 3 474 240 zł, wykorzystywane w ponad 90%) finansowano wynagrodzenia pracowników i ich pochodne. Środki otrzymywane przez Urząd w ramach reguły finansowej – z rezerwy celowej budżetu państwa zwiększały corocznie limit wydatków w części 50, łagodząc trudną sytuację finansową URE. Niewykorzystywanie całości tych środków wskazuje na niepełne wykorzystanie możliwości zwiększenia zatrudnienia w Urzędzie.

Kolejne nowelizacje ustawy *Prawo energetyczne* zwiększyły znacząco zakres zadań Urzędu. Na etapie procedowania ustawy budżetowej na 2017 r., w piśmie do Ministerstwa Energii<sup>9</sup> wskazywano, że w celu prawidłowego wykonywania zadań przez Prezesa URE należy przewidzieć stworzenie określonej liczby etatów. Niezależnie od regulacji nakładających nowe zadania, istotnym czynnikiem wpływającym na konieczność zaangażowania dodatkowych zasobów przez Urząd był znaczny wzrost liczby podmiotów funkcjonujących na rynku paliw płynnych. Przykładowo, dla koncesji *Obrót Paliwami Gazowymi (OPG)* liczba ta wzrosła w ciągu pięciu lat do 2017 r. z 95 do 197, a koncesji *Obrót Paliwami Gazowymi z Zagranicą (OGZ)* z 26 do 70. Pod kątem realizacji zadań, zwiększona liczba

<sup>7</sup> Analiza tej sytuacji oraz dotyczące jej wyjaśnienia Dyrektora Generalnego URE zostały przedstawione na str. 19-20 wystąpienia.

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Pismo Dyrektora Generalnego URE do Ministerstwa Energii z dnia 9 lutego 2017 r., znak: DG.3111.5.2017.BKo

uczestników rynku wpłynęła nie tylko na zwiększenie liczby postępowań koncesyjnych, ale również wynikających z tego działań monitorujących i obsługowych, a także innych czynności w zakresie liczby taryf zatwierdzonych dla tych podmiotów, decyzji w sprawie weryfikacji albo ustalenia zapasów, działań monitorujących wynikających z *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*<sup>10</sup>, monitorowania realizacji obowiązku dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego z zagranicy, i in. Ponadto, zwiększenie obciążeń URE wynikało bezpośrednio z tempa rozwoju rynku. Liczba nowych etatów niezbędnych do sprawnego wykonywania nowych obowiązków przez Urząd szacowana była na początku 2017 r. na 45<sup>11</sup>, bez uwzględnienia stanowisk przewidzianych do utworzenia w ramach środków przyznanych na realizację nowych obowiązków wynikających z *ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. i ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*<sup>12</sup>.

W latach objętych kontrolą, URE otrzymywał finansowanie z budżetu państwa w wysokości uniemożliwiającej pełne wykonywanie ustawowych zadań, w szczególności w odniesieniu do działalności kontrolnej. Największą część wydatków Urzędu stanowiły wynagrodzenia pracowników, kształtujące się w poszczególnych latach na poziomie od 75,4% do 76,4% całości budżetu URE. Wydatki inwestycyjne w tym okresie miały marginalny charakter, kształtując się w przedziale 1,2% do 4,7%. W toku kontroli poddano analizie dokumentację dotyczącą prac nad budżetem w części 50. Wynika z niej że Prezes URE wielokrotnie sygnalizował niedobór środków finansowych, uniemożliwiający pełną realizację jego kompetencji, także w obszarze paliw ciekłych. I tak:

- W 2017 r. w URE planowano sfinansowanie niezbędnych kosztów związanych z realizacją nowych zadań przez nowych pracowników, w tym na wyposażenie stanowisk pracy, najem powierzchni, delegacje krajowe, modyfikacje systemów informatycznych na łączną kwotę 1 200 tys. zł. Ta kwota wydatków nie znalazła się w limicie przyznanym ustawą budżetową na 2017 r.
- Podczas prac nad budżetem państwa na rok 2018 r. w części 50, Prezes URE w piśmie<sup>13</sup> z 26 lipca 2017 r. poinformował Teresę Czerwińską, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, że „Z każdym kolejnym rokiem budżetowym mamy do czynienia z istotnym niedoszacowaniem kosztów funkcjonowania URE, przy jednoczesnym spiętrzeniu w ostatnim czasie nowych zadań nakładanych na Prezesa URE. Limit wydatków określony w piśmie Ministra Rozwoju i Finansów z 10 lipca 2017 r. w wysokości 42 414 tys. zł praktycznie nie pozwala na właściwą realizację zadań Prezesa URE w obecnym zakresie”. Ponadto, Prezes URE zasygnalizował konieczność zwiększenia limitu wydatków o kwotę 3 000 tys. zł na sfinansowanie kosztów utrzymania Urzędu oraz kwotę 4 730 tys. zł na realizację zadań wynikających ze zmiany ustawy *Prawo energetyczne* (tzw. pakiet paliwowy), oraz *ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich oraz wejścia w życie nowych rozporządzeń związanych z budową wspólnego rynku energii elektrycznej i gazu*.
- Biorąc pod uwagę limit wydatków budżetowych w 2018 r. określony w wysokości 42 414 tys. zł, Prezes URE w planie budżetu napisał, że

<sup>10</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1323

<sup>11</sup> Charakterystyka zatrudnienia w kontrolowanym obszarze została przedstawiona na str. 7 *Wystąpienia*.

<sup>12</sup> Dz. U. 2016 poz. 1823

<sup>13</sup> Pismo z dnia 26 lipca 2017 r. znak: BDG.GK.3111.10.3.2017

*„Zostały zaplanowane kwoty, które praktycznie nie pozwalają na właściwą realizację zadań URE w obecnym zakresie. (...) Na zakup materiałów i wyposażenia, w tym materiałów eksploatacyjnych, licencji, akcesoriów komputerowych, materiałów biurowych, usług pocztowych, telefonicznych, porządkowych, informatycznych, ubezpieczeń, obowiązkowych badań lekarskich pozostała kwota 53 tys. zł, podczas gdy za pierwsze półrocze 2017 r. wydatki te wyniosły 825 tys. zł. (...) Brak jest w limicie środków finansowych na współfinansowanie badań statystycznych w zakresach „Elektroenergetyka i ciepłownictwo” oraz „Paliwa ciekłe i gazowe”, który to obowiązek nakładany był na URE rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na kolejne lata. Obciążenie budżetu Urzędu z tego tytułu w poprzednich latach wynosiło 160 tys. zł. Brak jest również środków na odpowiednie wyposażenie i utrzymanie stanowisk pracy (m.in. w sprzęt komputerowy) dla pracowników służby cywilnej zatrudnionych ze środków rezerwy budżetowej. Niewystarczające są również środki na zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa informacji oraz zakup wsparcia utrzymywanych i wdrażanych systemów teleinformatycznych”. Wskazał również, że na szkolenie korpusu służby cywilnej przewidziana była kwota 183 zł na jedną osobę rocznie, co jest poziomem dalece niewystarczającym i niespełniającym potrzeb wynikających z przygotowania pracowników do wykonywania nowych zadań. Podobnie, koszty postępowań sądowych zaplanowano optymistycznie na niskim poziomie 20 tys. zł. Według wyliczeń Urzędu niedoszacowanie limitu wydatków kształtuje się na poziomie trzech milionów złotych.*

- W części 50 projektu budżetu państwa URE na 2019 r. plan finansowy przewidywał wydatki w kwocie 43 607 tys. zł, co stanowiło 82,3% planu po zmianach roku ubiegłego. Po zmianach budżet URE wyniósł 51 039,4 tys. zł i został wykonany w 99,5%. Limit wydatków określony na etapie projektowania planu budżetowego na 2019 r., zdaniem Prezesa URE, uniemożliwił właściwe funkcjonowanie Urzędu i stwarzał realne zagrożenie dla skutecznej realizacji zadań. W projekcie budżetu, podobnie jak w roku ubiegłym napisano, że wydatki na zakup materiałów i wyposażenia, w tym materiałów eksploatacyjnych, licencji, akcesoriów komputerowych, materiałów biurowych, itp. nie znajdują pokrycia w limicie budżetu URE na 2019 r. Miało także brakować środków na współfinansowanie badań statystycznych. Sygnalizowano również brak środków na odpowiednie wyposażenie i utrzymanie stanowisk pracy (m.in. w sprzęt komputerowy), dla pracowników służby cywilnej zatrudnianych ze środków rezerwy budżetowej. Niewystarczające były również środki na zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa informacji oraz zakup wsparcia dla utrzymywanych i wdrażanych systemów informatycznych. Na obowiązkowe szkolenia członków korpusu służby cywilnej przewidziano w budżecie kwotę 70 tys. zł (tj. zaledwie 180 zł na jedną osobę rocznie), co uniemożliwiało odpowiednie przygotowanie pracowników do realizacji nowych zadań. W planowanym budżecie Urzędu nie uwzględniono środków na zakup wydawnictw i czasopism fachowych. Koszty postępowań sądowych zaplanowano na poziomie 20 tys. zł, gdy tymczasem w pierwszym półroczu roku ubiegłego wyniosły one 30 tys. zł. W budżecie nie znalazły się wystarczające środki na ekspertyzy i opinie specjalistów oraz na tłumaczenia aktów administracyjnych, wniosków do instytucji unijnych i komunikatów na stronie internetowej URE. Według wyliczeń Urzędu, niedoszacowanie limitu wydatków kształtowało się na poziomie 3 934 tys. zł.

- W części 50 projektu budżetu państwa URE na 2020 r. plan finansowy przewidywał wydatki w kwocie 52 988 tys. zł, co stanowiło 103,3% planu po zmianach, zrealizowanego w roku ubiegłym. Po zmianach budżet URE wyniósł 52 162,6 tys. zł i został wykonany w 99,8%. Limit wydatków Urzędu na 2020 r. określony w nocie budżetowej Ministra Finansów w opinii Prezesa URE uniemożliwiał właściwe funkcjonowanie Urzędu i stwarzał realne zagrożenie dla skutecznej realizacji zadań. Szacowano brak środków na pełne pokrycie wzrostu funduszu wynagrodzeń o 6% (kwota 753 tys. zł), niedostatecznie zaplanowano wydatki stałe, zapewniające funkcjonowanie Urzędu, w tym za najem pomieszczeń (kwota 236 tys. zł). Łączne niedoszacowanie wydatków miało wynieść 1 019 tys. zł. Niedoszacowanie wydatków na etapie planowania budżetu doprowadziło do konieczności przeniesień w części 50 polegających na zmniejszeniu wydatków na wynagrodzenia o 1 400 tys. zł, na rzecz sfinansowania wydatków bieżących w celu zapewnienia funkcjonowania Urzędu. Podobnie jak w roku 2019 brakowało środków na zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa informacji oraz zakup wsparcia utrzymywanych i wdrażanych systemów informatycznych. Podobnie, jak w latach poprzednich brakowało środków na sfinansowanie szkoleń pracowników korpusu służby cywilnej, i na koszt postępowań sądowych i na podróże zagraniczne. W budżecie URE nie znalazły pokrycia wydatki na ekspertyzy i opinie specjalistów oraz na tłumaczenia. Potrzeby w tym zakresie szacowane były przez Urząd na 188 tys. zł. Prezes URE zwrócił w planie budżetu na 2020 r. uwagę na stałe niedoszacowanie w budżetach rocznych kosztów funkcjonowania Urzędu, przy jednoczesnym spiętrzeniu nowych zadań. Wskazał, że w przypadku rezerw celowych, środki finansowe przyznawane dla URE niejednokrotnie były ograniczane przez Ministra Finansów w stosunku do kwot wskazywanych w ustawach nakładających nowe zadania na Prezesa URE. Brakująca kwota na realizację wydatków bieżących URE została oszacowana na 2 547 tys. zł, natomiast niedoszacowanie limitu całości wydatków kształtował się na poziomie 8 263 tys. zł.

(akta kontroli str. 801-894,936-948,1000-1003)

W wyjaśnieniach dla NIK<sup>14</sup> udzielonych w trybie art. 29 ust.1 pkt 2f ustawy o NIK Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej podał, że „Przedstawiane do projektów ustawy budżetowej na rok 2017, 2018, 2019 i 2020 wnioski Prezesa URE o zwiększenie wydatków budżetu części 50 były w Ministerstwie Finansów weryfikowane w szczególności poprzez sprawdzenie podstawy materialnoprawnej umożliwiającej wydatkowanie wnioskowanych środków, zastosowania właściwej klasyfikacji budżetowej, zgodności wnioskowanej kwoty z maksymalnym limitem wydatkowym określonym w odpowiednim akcie prawnym oraz czy wnioskowane środki zostały uwzględnione w rezerwach celowych (...) a zgłaszane dodatkowe potrzeby wynikające z wprowadzonych w tym okresie przepisów ustawowych były uwzględniane”.

[akta kontroli str.1038]

### **Stan zatrudnienia w URE w zakresie realizacji zadań dotyczących obszaru paliw ciekłych**

W badanym okresie ilość obsadzonych etatów w Departamencie Rynku Paliw Ciekłych wynosiła na koniec roku 2017 – 18 etatów, na koniec 2018 r. – 19 etatów, na koniec 2019 r. – 24 etaty i na koniec 2020 r. – 22 etaty. W oddziałach terenowych sytuacja związana z zatrudnieniem była zróżnicowana. W czterech oddziałach

<sup>14</sup> Pismo znak: FG4.0811.2.2021 z dnia 30 kwietnia 2021 r.

nastąpił spadek zatrudnienia osób zajmujących się obszarem paliw ciekłych. Były to: W Oddziale Terenowym (OT) Środkowo-Zachodnim (Łódź) w latach 2017-2020 zatrudnienie wynosiło odpowiednio 20, 17, 20 i 19 etatów, a spadek wyniósł 5,0%. W OT Zachodnim (Poznań) zatrudnienie wynosiło odpowiednio 19, 19, 19 i 18 etatów, a spadek wyniósł 5,3%. W OT Wschodnim (Lublin) zatrudnienie wyniosło odpowiednio 15, 16, 13,75 i 11,75 etatu, a spadek wyniósł 21,7%, a w OT Południowo-Wschodnim (Kraków) zatrudnienie wynosiło odpowiednio 19, 18, 18 i 15 etatów, a spadek wyniósł 21,0%.

W dwóch OT nastąpił wzrost zatrudnienia: w OT Północnym (Gdańsk) zatrudnienie wynosiło odpowiednio 15, 19, 19 i 16 etatów, a wzrost osiągnął 6,7%. W OT Północno-Zachodnim (Szczecin) zatrudnienie wyniosło odpowiednio 13,75, 14,75, 14,75 i 14,75 etatów, a wzrost osiągnął 7,3%.

W dwóch oddziałach terenowych zatrudnienie na koniec 2020 r. pozostało bez zmian: w OT Południowym (Katowice) zatrudnienie wyniosło w latach 2017-2020 odpowiednio 16, 18, 17 i 16 etatów, a w OT Południowo-Zachodnim (Wrocław) odpowiednio 12, 15, 14 i 12 etatów.

Na koniec 2017 r. łączne zatrudnienie w komórkach odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie regulacji rynku paliw, w tym monitorowania tego rynku, udzielania koncesji i ich rejestracji, egzekwowania obowiązków koncesjonariuszy oraz prowadzenia działalności kontroli w ww. zakresie wynosiło 147,75 etatu. Na koniec 2018 r. – 155,75 etatów, na koniec 2019 r. – 159,50 etatu, a na koniec 2020 r. było to 144,50 etatu, co oznacza realny spadek zatrudnienia.

W okresie 2017-2020 w komórkach organizacyjnych URE zajmujących się m.in. paliwami ciekłymi nastąpił wzrost zatrudnienia o 2,2%. Oddziały terenowe, w ramach wykazanych etatów, realizowały zadania nie tylko z obszaru dotyczącego paliw ciekłych.

[akta kontroli str. 952,1037]

W kontrolowanym okresie URE prowadził nabory na wolne stanowiska pracy z obszaru paliw ciekłych. Od 2018 r. do czasu zakończenia kontroli NIK do Departamentu Rynków Paliw Ciekłych zostało ogłoszonych 21 naborów. W wyniku prowadzonych rekrutacji przyjęto 11 osób, natomiast 10 stanowisk nie udało się obsadzić.

W Oddziałach Terenowych URE od 2018 r. przeprowadzono dwa nabory do OT Kraków na stanowisko związane z paliwami ciekłymi, z czego jeden nabór zakończył się wyborem kandydata do pracy. Aktualnie planowany jest nabór na stanowisko z zakresu paliw ciekłych do OT Katowice. W oddziałach terenowych zatrudnione są po 2 osoby w każdym z Oddziałów, które zgodnie z kompetencjami zajmują się paliwami ciekłymi.

Według wyjaśnień<sup>15</sup> Dyrektora Generalnego URE obecna obsada kadrowa na stanowiskach z zakresu paliw ciekłych nie jest wystarczająca. Ten fakt pogłębiło odejście z pracy, w okresie objętym kontrolą, z Departamentu Rynku Paliw Ciekłych siedmiu pracowników: *„Biorąc pod uwagę dużą liczbę naborów, w których nie udaje się wyłonić kandydata do pracy stwierdzono, że istnieją trudności w doborze pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Wymagania stawiane kandydatom dotyczące posiadania specjalistycznej wiedzy z zakresu prawa energetycznego oraz rynku paliw ciekłych są główną przyczyną nieobsadzenia wolnych stanowisk pracy. Związane jest to z brakiem odpowiedniego poziomu wiedzy kandydatów, co potwierdza się w trakcie procesu rekrutacji. Czynnikiem, który również decyduje o braku skuteczności naborów jest też poziom proponowanego wynagrodzenia.*

<sup>15</sup> Wyjaśnienia zawarte w piśmie z dnia 14 kwietnia 2021 r., znak: BDG.SOPIK.090.2.2021.MSzS

Zdarza się, że wyłoniony kandydat rezygnuje z zatrudnienia w związku z wysokością proponowanego wynagrodzenia”.

W ocenie NIK, Urząd powinien zaktywizować swoją działalność w zakresie przeprowadzania naborów, np. poprzez podjęcie akcji informacyjnej o wakatach.

[akta kontroli str. 938]

W Urzędzie preferowany profil wykształcenia i faktyczny nowo przyjmowanych do pracy pracowników był zbieżny. Kandydaci do pracy na stanowiska z zakresu paliw ciekłych wyłonieni w wyniku przeprowadzonego naboru musieli spełniać wysokie wymagania na poszczególne stanowiska pracy dotyczące rynku paliw ciekłych. W URE opracowano i przyjęto metodykę, mającą na celu ustalenie: szacunkowego niedoboru kadr w poszczególnych komórkach organizacyjnych, średniego obciążenia na jeden etat oraz wielkości optymalnego i minimalnego zatrudnienia, zapewniającego prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań.

W toku kontroli ustalono, że zgodnie z odpowiedzią na wystąpienie pokontrolne NIK z kontroli nr P/16/018 *Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi*, obejmująca okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. została przeprowadzona kompleksowa analiza w zakresie obciążenia zadaniami poszczególnych komórek organizacyjnych URE, której celem miało być racjonalne wykorzystanie zasobów kadrowych Urzędu. Bezpośrednio przed wprowadzeniem systemowych rozwiązań ustawowych zapobiegających szarej strefie w obrocie paliwami ciekłymi (pakietu paliwowego<sup>16</sup>, pakietu energetycznego<sup>17</sup>, rozporządzenia Ministra Energii z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, których wytwarzanie, magazynowanie lub przeładunek, przesyłanie lub dystrybucja, obrót, w tym obrót za granicą, wymaga koncesji oraz których przywóz wymaga wpisu do rejestru podmiotów przywożących<sup>18</sup>, komplementarnego z ww. przepisami oraz pakietu przewozowego<sup>19</sup>) opracowano mierzalne i porównywalne kryteria oceny pracy komórek organizacyjnych, umożliwiające porównanie na tej podstawie obciążenia pracą pracowników poszczególnych z nich.

<sup>16</sup> Wprowadzony z dniem 1 sierpnia 2016 r. ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1052 ze zm.). Istota zmiany wprowadzonej w zakresie opodatkowania obrotu paliwami podatkiem od towarów i usług sprowadzała się do zastąpienia neutralności finansowej dokonywanej dotychczas wewnątrzspółnotowej dostawy towarów (WNT), objętej stawką 0%, obowiązkiem uiszczenia zaliczki na VAT w związku z WNT paliw.

<sup>17</sup> Wprowadzony z dniem 2 września 2016 r. ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. Zmiany polegały na wprowadzeniu listy towarów objętych szczególnym reżimem opodatkowania oraz na korekcie w zakresie podstawy opodatkowania. Zmiany w ustawie - Prawo energetyczne, dotyczące przywozu paliw ciekłych na potrzeby własne, wprowadziły szereg rozwiązań, które uszczelniają ten mechanizm. Zdefiniowany został przywóz paliw ciekłych oraz podmioty przywożące paliwa ciekłe na własne potrzeby. Wprowadzono obowiązek prowadzenia przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się magazynowaniem, przeładunkiem, przesyłaniem lub dystrybucją paliw ciekłych wykazu przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem, obrotem, w tym obrotem z zagranicą paliwami ciekłymi, podmiotów przywożących i odbiorców końcowych paliw ciekłych, którym świadczyli w ciągu ostatnich 12 miesięcy odpowiednio usługi magazynowania, przeładunku, przesyłania lub dystrybucji (art. 4ba ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne). Wykaz taki zawiera szczegółowe dane przedsiębiorstwa energetycznego, podmiotu przywożącego lub odbiorcy końcowego paliw ciekłych, informacje o rodzajach paliw ciekłych będących przedmiotem usług, informacje o posiadanych koncesjach lub o wpisie do rejestru podmiotów przywożących oraz informacje o wpisie do rejestru zapasów interwencyjnych. Wykaz udostępniany jest przez przedsiębiorstwo energetyczne w siedzibie oraz publikowany na stronie internetowej.

<sup>18</sup> Wprowadzony z dniem 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. poz. 2039), utracił moc z dniem 1 września 2019 r. na mocy ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. poz. 1520 ze zm.). Rozporządzenie zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Aktywów Państwowych z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, których wytwarzanie, magazynowanie lub przeładunek, przesyłanie lub dystrybucja, obrót, w tym obrót za granicą, wymaga koncesji oraz których przywóz wymaga wpisu do rejestru podmiotów przywożących (Dz.U. poz. 2332 ze zm.).

<sup>19</sup> Wprowadzony z dniem 18 kwietnia 2017 r. ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 859), wprowadzający system elektronicznego nadzoru nad towarami wrażliwymi (takimi jak: paliwa, alkohol skażony i wyroby na bazie takiego alkoholu, susz tytoniowy). Zagadnienia, które zostały uregulowane w ustawie z 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi (tzw. *ustawa SENT*) nie dotyczą zasad powstawania, ustalania oraz wygaszania zobowiązań podatkowych, czy też obowiązków podatników, co jest podstawą do uznania, że nie jest to ustawa podatkowa.

Opracowano i przyjęto metodykę<sup>20</sup>, na podstawie której ustalono szacunkowy niedobór kadr w poszczególnych komórkach organizacyjnych, średnie obciążenie na jeden etat oraz wielkości optymalnego i minimalnego zatrudnienia, zapewniającego prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań.

Decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 17/2018 z dnia 14 września 2018 r. został powołany *Zespół do spraw relokacji zasobów kadrowych w Urzędzie Regulacji Energetyki*. W skład Zespołu wszedł Dyrektor Generalny (Przewodniczący), dyrektor Biura Dyrektora Generalnego oraz dyrektorzy departamentów oddziałów terenowych. Celem Zespołu było m.in. wydanie opinii w zakresie oceny istniejących zasobów, możliwości dokonania niezbędnych przesunięć kadrowych w celu zapewnienia poprawnego i terminowego wykonywania zadań, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji Departamentu Efektywności Energetycznej i Kogeneracji.

W wyniku prac powyższego Zespołu sporządzono dwa raporty w formie notatek służbowych datowane na 15 listopada 2018 r. i na 1 marca 2019 r. W raporcie z marca 2019 r. napisano, że komórki organizacyjne URE zaprezentowały dane, z których wynikało, że stopień obciążenia zadaniami pracowników jest wysoki lub bardzo wysoki. Nierzadko obciążenie komórek organizacyjnych przekraczało aktualne możliwości obsady personalnej, co odbijało się na długotrwałości realizacji zadań. Na podstawie przedstawionego materiału porównawczego, w odniesieniu do komórek organizacyjnych z Centrali URE zarekomendowano dalsze wzmocnienia kadrowe komórek wykazujących najwyższy stopień obciążenia pracą. Wzmocnienie byłoby możliwe do realizacji w oparciu o relokacje pracowników z działów, gdzie występuje mniejsze obciążenie zadaniami.

Niezależnie od metodyki przyjętej w działaniu przywołanego powyżej *Zespołu* oraz jego ustaleń, analizy wykazujące potrzeby komórki w zakresie poziomu zatrudnienia niezbędnego do efektywnej realizacji zadań były na bieżąco dokonywane przez kierujących komórkami organizacyjnymi URE, którzy monitorują ilości prowadzonych spraw i oceniają stopień obciążenia zadaniami pracowników kierowanych przez siebie komórek. Mając na uwadze analizy i wnioski kierujących komórkami organizacyjnymi Dyrektor Generalny podejmował decyzje o korygowaniu stanu etatów w poszczególnych komórkach Urzędu w taki sposób, by był dostosowywany do potrzeb tych komórek wynikających z przydzielonych do realizacji zadań.

[akta kontroli str. 949-950,1004-1015]

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, pomimo że działania Urzędu dotyczące zwiększenia zasobu kadrowego w jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania w obszarze paliw ciekłych nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK pozytywnie ocenia realizację zadań przez URE w badanym obszarze, wskazując jednocześnie na potrzebę zintensyfikowania działań Urzędu związanych z rekrutacją pracowników.

<sup>20</sup> Notatka służbowa z 1 marca 2019 r. stanowiąca raport z realizacji wniosku pokontrolnego NIK.

## 2. Kontrole przedsiębiorców uczestniczących w obrocie paliwami ciekłymi

### Metodologia kontroli podejmowanych przez URE w obszarze paliw ciekłych

Opis stanu faktycznego

W całym okresie objętym kontrolą Prezes URE posiadał kompetencje ustawowe do przeprowadzania kontroli w zakresie działalności związanej z paliwami ciekłymi, nadane ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. *o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*. Obejmowały one, zgodnie z art. 23r ust.1 pkt 1 i 2 Pe, który wszedł w życie 2 września 2016 r., przeprowadzanie kontroli lub prowadzenie postępowań wyjaśniających w sprawie naruszenia warunków prowadzenia działalności objętej koncesjami lub warunków udzielonych koncesji, w zakresie, w jakim dotyczą paliw ciekłych.

W sierpniu 2018 r., po 23 miesiącach od wejścia w życie *ustawy z dnia 22 lipca 2016 r.*, w Urzędzie opracowano i przyjęto do stosowania dwa dokumenty regulujące zasady przygotowania i prowadzenia kontroli, m.in. w obszarze paliw ciekłych: *Instrukcję przeprowadzania kontroli przez kontrolerów Urzędu Regulacji Energetyki*<sup>21</sup> oraz *Szczegółowe zasady przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej w zakresie paliw ciekłych*<sup>22</sup>. Do czasu ich przyjęcia, zgodnie z informacją przekazaną<sup>23</sup> przez Dyrektora Generalnego URE, przeprowadzonych zostało 130 kontroli planowych<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 551-588, 1414-1416)

*Instrukcja* odnosiła się do czynności kontrolnych prowadzonych przez Prezesa URE na podstawie i w oparciu o łącznie dziewięć aktów prawnych, w tym Pe. *Zasady* natomiast regulowały wyłącznie kwestie kontroli prowadzonych w oparciu o *Plan kontroli* sporządzany zgodnie z art.23r ust. 2 Pe.

W *Instrukcji* opisano nadrzędne zasady<sup>25</sup> postępowań kontrolnych wskazując legalność, jako ich główny wyznacznik. Ujednolicono kwestie przygotowania kontroli, nakładając na kontrolerów obowiązek przygotowania programu kontroli<sup>26</sup>, analizy<sup>27</sup>, której celem było określenie przedmiotu kontroli oraz ustalenie uwarunkowań i zakresu kontrolowanej działalności, a także określenie sposobu przeprowadzenia kontroli i identyfikacja obszarów, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe oraz wniosku o przeprowadzenie kontroli<sup>28</sup> wraz z upoważnieniami. W praktyce, według wyjaśnień<sup>29</sup> Dyrektora Generalnego URE, programy kontroli przygotowywane były w formie projektów protokołów kontroli, według wzoru zawartego w *Instrukcji*. Ponadto, dokument ten dopuszczał przeprowadzenie kontroli bez wcześniejszej analizy ryzyka<sup>30</sup>, np. w razie konieczności podjęcia kontroli interwencyjnej.

W *Zasadach*, w sposób ogólny, scharakteryzowano metodologię prowadzenia kontroli, ujętych w planie kontroli, o którym mowa w art. 23 r. ust. 2 Pe. Opisano

<sup>21</sup> Wprowadzona do stosowania na mocy pa r. 1 Decyzji nr 16/2018 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 28 sierpnia 2018 r. Dalej: *Instrukcja*.

<sup>22</sup> Wprowadzone do stosowania na mocy pa r.2 Decyzji nr 16/2018 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 28 sierpnia 2018 r. Dalej: *Zasady*.

<sup>23</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.8.2021.MSzS z dnia 31 marca 2021 r.

<sup>24</sup> Wynikających z planu kontroli, o którym mowa w art. 23r ust. 2 Pe.

<sup>25</sup> Prawdy obiektywnej, podmiotowości, kontrydiktoryjności i pisemności.

<sup>26</sup> Par. 6 ust. 4 *Instrukcji*.

<sup>27</sup> Par. 14 ust. 1 *Instrukcji*.

<sup>28</sup> Par. 15 *Instrukcji*.

<sup>29</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.11.2021.MSzS z dnia 13 kwietnia 2021 r.

<sup>30</sup> W szczególności w sytuacji, kiedy Prezes URE poweźmie uzasadnione podejrzenie zagrożenia życia lub zdrowia, popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, innego naruszenia prawa lub warunków udzielonej koncesji [...].

zakres i cele kontroli oraz wskazano metody kontroli poszczególnych zagadnień. W *Zasadach* wymieniono również jedenaście czynników ryzyka, uwzględnianych w analizie ryzyka, w tym dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej bez wykorzystywania infrastruktury<sup>31</sup> (tzw. „czysty obrót”) oraz poziomu realizacji NCW w przypadkach podmiotów zobowiązanych<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 586-588)

Komórką URE, właściwą do koordynacji, przygotowania planów kontroli i ich przeprowadzania, zgodnie z art. 23r ust. 2 Pe, w całym okresie objętym kontrolą był Wydział ds. Analiz i Koordynowania Kontroli Departamentu Rynku Paliw Ciekłych. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego, przygotowany w DPC projekt Planu kontroli przekazywany był do opiniowania do Oddziałów Terenowych URE, a następnie, po ewentualnym doprecyzowaniu i uzupełnieniu, do zatwierdzenia Prezesowi URE.

(akta kontroli str. 594-603, 408-454)

W okresie objętym kontrolą sporządzono trzy roczne *Plany kontroli* na lata 2018, 2019 i 2020. Nie został sporządzony Plan kontroli na rok 2017, ponieważ, według wyjaśnień<sup>33</sup> Dyrektora Generalnego URE, brakowało ustalenia okresu przejściowego niezbędnego na przygotowanie Urzędu do realizacji nowego zadania wskazanego w art. 23r ust. 2 Pe, brak było zasobów ludzkich, które mogły sporządzić Plan kontroli na 2017 rok, a ówcześni pracownicy Urzędu, poza znacznym obciążeniem zadaniami, nie posiadali jeszcze wówczas wystarczających kompetencji do realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 594-609)

W URE nie stworzono odrębnych zasad wyboru podmiotów do kontroli i były one corocznie regulowane w *Planach kontroli*, pomimo że według §10 Instrukcji przewidywano stworzenie instrukcji właściwych dla danego rodzaju kontroli. Kontrole były dzielone pomiędzy centralę i oddziały terenowe URE.

*Plan kontroli na 2018 r.* zakładał wyłącznie losowy dobór podmiotów do kontroli. W latach 2019 i 2020 wybór podmiotów do kontroli wyjazdowych w temacie *warunków prowadzenia działalności objętej koncesjami w zakresie, w jakim dotyczą paliw ciekłych albo wpisem do rejestru podmiotów przywożących* następował w sposób celowy – w 2019 r. *na podstawie analizy ryzyka lub informacji z rynku*, natomiast w 2020 r. *na podstawie informacji z rynku lub prowadzonych postępowań administracyjnych*. Od 2019 r. kontrolami pod kątem rozpoczęcia działalności objęto 30%<sup>34</sup> podmiotów, które otrzymały w danym roku koncesję.

We wszystkich trzech *Planach kontroli* poddanych analizie przez NIK zawarto założenie, że w przypadku wykrycia nieprawidłowości w odniesieniu do spełnienia obowiązków informacyjnych przez koncesjonariusza, kontrolerzy zobowiązani byli sprawdzić także posiadanie przez niego wymaganych dokumentów Urzędu Dozoru Technicznego, Transportowego Dozoru Technicznego oraz administracji miar.

(akta kontroli str. 604-609)

### **Działalność kontrolna URE w obszarze paliw ciekłych**

W 2017 r. Urząd nie prowadził kontroli na podstawie art. 23r ust. 1 Pe. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego URE<sup>35</sup>, podobnie jak w przypadku niesporządzenia *Planu kontroli*, było to spowodowane brakami kadrowymi (rekrutację nowych pracowników dopiero rozpoczęto, a pozostali obciążeni byli

<sup>31</sup> Par. 7 ust. 3 *Zasad*.

<sup>32</sup> Par. 7 ust. 11 *Zasad*.

<sup>33</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.3.2021.MSzS z dnia 23 marca 2021 r.

<sup>34</sup> Jednokrotnie, w 2019 r., centrala URE zobowiązana była skontrolować 100% takich podmiotów.

<sup>35</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.3.2021.MSzS z dnia 23 marca 2021 r.

dotychczasowymi zadaniami) i finansowymi, a także nieokreśleniem przez ustawodawcę okresu przejściowego na przygotowanie Urzędu do nowych zadań.

(akta kontroli str. 594-603)

W latach 2018-2020 liczba kontroli wykonywania obowiązków koncesyjnych w zakresie, w jakim dotyczą paliw ciekłych (wynikających z *Planu kontroli*) rosła i wyniosła odpowiednio 340, 491, 862, a w pozostałym zakresie (wynikających z planu kontroli, a dotyczących np. realizacji przez przedsiębiorców obowiązków informacyjnych) odpowiednio 35, 376, 1120. Spośród powyższych nie umorzono żadnego postępowania, a liczba umorzonych kar pieniężnych wyniosła odpowiednio 4, 2, 4. Według ustaleń NIK przywołane umorzenia nie budzą wątpliwości w odniesieniu do ich zasadności. Liczba kontroli realizacji NCW i NCR wyniosła w latach 2017-2020 odpowiednio 22, 21, 21, 19.

Liczba kontroli planowych, w których stwierdzono nieprawidłowości wyniosła w latach 2018- 2020 odpowiednio 38, 57, 74, a liczba przypadków cofnięcia koncesji odpowiednio 1, 3, 5. Łączny finansowy wymiar stwierdzonych nieprawidłowości wyniósł odpowiednio 248 651,5 tys. zł, 277 275,3 tys. zł, 34 974,9 tys. zł. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK<sup>36</sup> wyegzekwowano odpowiednio 22,5 tys. zł, 667,5 tys. zł, 51 tys. zł należności wynikających z kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa URE w wyniku podejmowanych kontroli. Według ustaleń NIK, przyczyną niskiego poziomu wyegzekwowanych kwot były trwające postępowania odwoławcze oraz brak uprawomocnienia się decyzji o karach nałożonych za niewykonywanie NCW i NCR.

(akta kontroli str. 1427-1434, 1613)

Poza *Planem kontroli* Urząd podjął w latach 2017-2020 odpowiednio 3051, 3223, 2795, 1817 czynności w ramach postępowań sprawdzających<sup>37</sup> w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z udzielonych koncesji oraz odpowiednio 751, 8338, 6699, 6712 czynności w ramach postępowań sprawdzających w innym zakresie w stosunku do podmiotów uczestniczących w obrocie paliwami ciekłymi.

Liczba postępowań sprawdzających spoza *Planu kontroli*, w których stwierdzono nieprawidłowości wyniosła w latach 2017-2020 odpowiednio 199, 463, 492, 326, a liczba przypadków cofnięcia koncesji odpowiednio 100, 96, 135, 113. Łączny wymiar stwierdzonych nieprawidłowości wyniósł w latach 2017-2020 odpowiednio 3 439,6 tys. zł, 7 993 tys. zł, 8 643, 9 tys. zł, 7 026,7 tys. zł. Do czasu zakończenia kontroli NIK wyegzekwowano odpowiednio: 790,7 tys. zł, 1 435,3 tys. zł, 4 136,2 tys. zł, 1 025,7 tys. zł należności z tytułu kar pieniężnych nałożonych przez Prezesa URE. Liczba umorzonych postępowań w sprawie cofnięcia koncesji wyniosła odpowiednio 89, 53, 52, 56, a liczba umorzonych postępowań o nałożenie kar pieniężnych 29, 55, 77, 29.

(akta kontroli str. 1424, 1554-1562, 1613)

W latach 2017-2020 w Urzędzie nie prowadzono czynności kontrolnych wspólnie z innymi podmiotami wymienionymi w art. 23r ust. 3 Pe. Dyrektor Generalny URE wskazał<sup>38</sup>, że przyczyną tego z jednej strony jest brak środków transportu i środków finansowych na ich wynajęcie, co pozwoliłoby na realizację skoordynowanych z innym instytucjami kontroli wyjazdowych, a z drugiej fakt, że realizacji wspólnych kontroli nie sprzyja również specyfika działania niektórych pozostałych, uprawnionych do kontroli w zakresie paliw ciekłych, organów i urzędów. Jednocześnie Prezes URE aktywnie współpracował w okresie objętym kontrolą z podmiotami wymienionymi w art. 23r ust. 3 Pe prowadząc bieżącą wymianę

<sup>36</sup> Tj. do dnia 30 kwietnia br.

<sup>37</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.14.2021.MSzS z dnia 23 kwietnia 2021 r.

<sup>38</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.11.2021.MSzS z dnia 13 kwietnia 2021 r.

informacji o przedsiębiorstwach działających na rynku paliw ciekłych oraz inicjując spotkania celem aktywizacji i ujednolicenia zasad postępowań kontrolnych.

(akta kontroli str. 1427-1434, 1554-1603)

W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadzał postępowania wyjaśniające zgodnie z art. 23r ust. 1 i art. 23w *Prawa energetycznego* wobec podmiotów nierejestrowanych (nieposiadających wymaganej koncesji na obrót paliwami ciekłymi lub wpisu do rejestru podmiotów przywożących), a mogących prowadzić działalność wymagającą takiej koncesji. Według wyjaśnień<sup>39</sup> Dyrektora Generalnego URE, były one wszczynane, jeżeli pozyskane przez Prezesa URE informacje nie stanowiły wystarczającego materiału dowodowego umożliwiającego jednoznaczne podjęcie decyzji o złożeniu zawiadomienia do właściwych organów.

(akta kontroli str. 589-591)

W roku 2017 na podstawie informacji otrzymanych od innych organów, służb lub innych źródeł przeprowadzono dwadzieścia dwa takie postępowania, a na podstawie informacji zgromadzonych przez pracowników URE w toku wykonywania czynności koncesyjnych lub innych osiemdziesiąt dwa takie postępowania. W kolejnych latach (2018-2020) było to odpowiednio 25 i 48, 32 i 41, 12 i 44 postępowania.

(akta kontroli str. 589-591, 1613)

W Urzędzie nie prowadzono oddzielnego rejestru dla informacji o podmiotach nierejestrowanych, potencjalnie kwalifikujących się do przeprowadzenia postępowań sprawdzających lub wyjaśniających, uzyskanych od innych organów, służb, źródeł obywatelskich.

(akta kontroli str. 589-591)

### **Rezultaty kontroli podejmowanych w obszarze paliw ciekłych**

W ocenie Prezesa URE, wyrażonej w piśmie do Ministra Energii z dnia 15 września 2017 r., wejście w życie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. spowodowało spadek liczby koncesjonowanych podmiotów o 15% przy jednoczesnym zwiększeniu sprzedaży paliw o 20%, w tym oleju napędowego o niemal 40%. W tym samym dokumencie Prezes URE przedstawił opinię o ograniczonej skuteczności działań podejmowanych w celu eliminacji szarej strefy na rynku paliw ciekłych w związku z niedofinansowaniem, niepozwalającym na wykonywanie działalności kontrolnej przez Prezesa URE.

(akta kontroli str. 613-625)

W zakresie opłat koncesyjnych, według wyjaśnień<sup>40</sup> Dyrektora Generalnego, URE prowadzi ciągle monitoring ich wnoszenia przez koncesjonariuszy, zarówno w zakresie prawidłowości obliczania, jak również terminowości, a w uzasadnionych przypadkach prowadzi windykację niewniesionych w terminie opłat. Wnoszenie opłat koncesyjnych jest również każdorazowo weryfikowane w sprawach o wydanie, zmianę lub przedłużenie koncesji.

Ściągalność kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa URE jest w dużej mierze uzależniona od decyzji sądu, gdyż według wyjaśnień<sup>41</sup> Dyrektora Generalnego URE, zgodnie z art. 56 ust. 6b Pe karę pieniężną uiszcza się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja Prezesa URE o wymierzeniu kary pieniężnej stała się prawomocna<sup>42</sup>. Oznaczało to, że złożenie odwołania od decyzji wymierzającej karę

<sup>39</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.5.2021.MSzS z dnia 24 marca 2021 r.

<sup>40</sup> Pismo znak: DG.SOPIK.090.2.2.2021.MSzS z dnia 9 marca 2021 r.

<sup>41</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.11.2021.MSzS z dnia 13 kwietnia 2021 r.

<sup>42</sup> Od dnia 1 stycznia 2020 r. analogiczne zasady dotyczą kar pieniężnych wymierzanych na podstawie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, choć, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny URE, w praktyce stosowane są one od dłuższego czasu.

pieniężną mogło skutkować przesunięciem terminu płatności tej kary do czasu uprawomocnienia decyzji, co trwało od 1,5 do 5 lat.

(akta kontroli str. 403-407, 1427-1434)

W toku czynności kontrolnych Dyrektor Generalny URE potwierdził<sup>43</sup> aktualność problemu ograniczonych środków finansowych, jako głównego czynnika utrudniającego zwiększenie skuteczności sprawowanej kontroli, w tym uniemożliwiającego stworzenie i rozwijanie odpowiednich narzędzi informatycznych.

(akta kontroli str. 594-603)

Prezes URE identyfikuje swoją działalność z szeroko pojętym ograniczaniem nielegalnych zachowań na rynku paliw ciekłych. Według wyjaśnień<sup>44</sup> Dyrektora Generalnego URE nielegalne zachowania przedsiębiorców działających na rynku paliw ciekłych są dziś odmienne od tych, które miały miejsce do 2017 r., a skala nieprawidłowości nieporównywalnie niższa. Oceniając wprowadzenie do ustawy *Prawo energetyczne* art. 23r Dyrektor Generalny wskazał, że była to bardzo cenna inicjatywa legislacyjna, za którą nie poszły niestety wystarczające środki finansowe dla zapewnienia realizacji przepisów przez URE w potrzebnym zakresie. Dyrektor Generalny URE wskazał ponadto, że choć kontrole przeprowadzane przez inne organy i służby, o których mowa w art. 23r ust. 3 Pe dostarczają cennych informacji, to jednak spodziewano się większej aktywności na tym polu.

(akta kontroli str. 1427-1434)

Prezes URE, w ramach analiz skuteczności wprowadzanych przepisów, a także skuteczności kontroli, formułował propozycje<sup>45</sup> rozwiązań legislacyjnych, zmierzających do doskonalenia regulacji prawnych dotyczących rynku paliw ciekłych. Według wyjaśnień<sup>46</sup> Dyrektora Generalnego URE miały one na celu zarówno doskonalenie istniejących przepisów prawa, jak również wskazywały na nowe obszary przewidziane do regulacji i w większości przypadków zostały uwzględnione.

(akta kontroli str. 594-603, 611-790, 1352-1413)

W zakresach postulowanych w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli NIK P/16/018 Prezes URE podjął aktywność, która skutkowałą przyjęciem zmiany przepisów na mocy, której należności z tytułu kar pieniężnych wymierzanych przez Prezesa URE, które były dotychczas płatne na konto właściwego Urzędu Skarbowego (US), od dnia 18 lutego 2021 r. są płatne na konto URE. Według wyjaśnień<sup>47</sup> Dyrektora Generalnego URE, takie rozwiązanie jest skuteczniejsze w porównaniu z proponowanym w wystąpieniu pokontrolnym przekazaniem do właściwości US procesu poboru kar pieniężnych wymierzanych przez Prezesa URE, a wpłacanych ówczesnie na konto US. W zakresie przeciwdziałania zjawisku „handlu spółkami” posiadającymi koncesję Prezes URE przekazał Ministrowi Energii propozycje zmian w ustawie Pe, które, w zmienionej postaci (konieczność zawiadomienia Prezesa URE o dokonaniu zmian w strukturze kapitału zakładowego spółek prowadzących działalność w zakresie wytwarzania paliw ciekłych, obrotu paliwami ciekłymi oraz obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą), zostały ujęte w projekcie ustawy o zmianie ustawy Pe, który obecnie jest przedmiotem sejmowych prac legislacyjnych.

(akta kontroli str. 594-603, 634-636, 652-749)

<sup>43</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.3.2021.MSzS z dnia 23 marca 2021 r.

<sup>44</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.11.2021.MSzS z dnia 13 kwietnia 2021 r.

<sup>45</sup> M.in. w pismach: DP R.0730.01.2017.JK z dnia 15 września 2017 r., DPC.DPC-1.0730.5.2017.MOd z dnia 13 maja 2017 r., DPC.DPC-2.0732.2.2017.MBe z dnia 12 grudnia 2017 r., DPC.DPC-3.0732.10.2017.MKr z dnia 18 stycznia 2018 r., DPC.DPC-2.0732.3.2017.ABr z dnia 6 lutego 2018 r., DPC.DPC-2.0730.2.2018.ABr z dnia 17 maja 2018 r., DPC.DPC-3.0732.25.2018.EPi z dnia 23 listopada 2018 r., DPC.DPC-3.0732.29.2018.KKo1 z dnia 11 stycznia 2019 r., DPC.DPC-2.070.56.2019.MBe z dnia 24 kwietnia 2019 r., DPC.DPC-2.070.1.83.2020.ABr z dnia 16 września 2020 r., DPC.DPC-2.070.1.99.2020.ABr z dnia 10 listopada 2020 r., wiadomości mailowe z dnia: 21 maja 2020 r. 07: 34, 25 marca 2020 r. 07:20.

<sup>46</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.3.2021.MSzS z dnia 23 marca 2021 r.

<sup>47</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.3.2021.MSzS z dnia 23 marca 2021 r.

W razie stwierdzenia, bądź uzasadnionego podejrzenia zaistnienia przestępstwa w obrocie paliwami ciekłymi, w szczególności prowadzenia działalności przez podmioty bez wymaganej koncesji, Prezes URE zawiadamiał prokuraturę, a także odwoływał się od niekorzystnych dla siebie decyzji.

W latach 2017-2020 Prezes URE skierował odpowiednio 71, 34, 39, 41 zawiadomień o przestępstwie lub możliwości jego popełnienia, które były wynikiem postępowań sprawdzających i wyjaśniających prowadzonych wobec podmiotów nierejestrowanych – nieposiadających koncesji<sup>48</sup>.

Liczba zawiadomień skierowanych do prokuratury, a będących wynikiem postępowań spoza Planu kontroli wyniosła w latach 2017-2020 odpowiednio 2, 7, 8, 4. W wyniku realizacji kontroli ujętych w Planie kontroli, w okresie 2018-2020 nie skierowano ani jednego zawiadomienia.

Według wyjaśnień<sup>49</sup> Dyrektora Generalnego URE, w każdym przypadku, w którym Prezes URE na podstawie informacji otrzymanych od organów, służb lub z innych źródeł, a także informacji zebranych w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, ustalił, że istnieje uzasadnione podejrzenie, że przedsiębiorca prowadzi działalność bez wymaganej koncesji lub bez wymaganego wpisu, przedkładane było do właściwego organu zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dalej w tym samym piśmie wyjaśnił, że jeżeli Prezes URE nie był natomiast w posiadaniu materiału dowodowego umożliwiającego jednoznaczne podjęcie decyzji o ewentualnym złożeniu zawiadomienia właściwych organów, ale zachodziło takie podejrzenie, wówczas prowadzone było postępowanie sprawdzające lub wyjaśniające, o którym mowa w art. 23r ust.1 i art. 23w Pe.

(akta kontroli str. 589-591, 1606-1632)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Nieprzygotowanie i nieprzyjęcie *Planu kontroli na 2017 r.* oraz przyjęcie *Instrukcji i Zasad* po 23 miesiącach od wejściu w życie nowelizacji Pe stanowiło, w ocenie NIK, działanie nierzetelne. Odpowiedzialnym za powstanie nieprawidłowości był Prezes URE. Brak jest jednocześnie przesłanek, by stwierdzić, że powstanie nieprawidłowości przyczyniło się do osłabienia nadzoru nad rynkiem paliw ciekłych szczególnie, że pozostałe działania URE w zakresie regulacji tego rynku były stale realizowane, a problem szarej strefy po wprowadzeniu I-go pakietu paliwowego został w dużej mierze ograniczony.

(akta kontroli str. 594-609, 613-625)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia, że Prezes URE właściwie realizował obowiązki ustawowe w zakresie prowadzenia postępowań kontrolnych, sprawdzających i wyjaśniających wobec podmiotów działających na rynku paliw ciekłych.

NIK ocenia jako nierzetelne, nieprzygotowanie i nieprzyjęcie *Planu kontroli na 2017 r.* oraz przyjęcie *Instrukcji i Zasad*, 23 miesiące po wejściu w życie nowelizacji Pe. NIK podziela argumenty URE, wskazujące na niewystarczające zasoby kadrowe i finansowe na realizację dodatkowych zadań, co zostało opisane na str. 3-9 *Wystąpienia pokontrolnego*, zwraca jednak uwagę, że zadania kontrolne nałożone na Urząd *ustawą z dnia 22 lipca 2016 r.* były znane odpowiednio wcześniej. W ocenie NIK, mając wiedzę o nowowprowadzonych przepisach, Prezes URE powinien przystąpić do tworzenia *Planu kontroli* i realizacji nowych zadań niezwłocznie, wykorzystując do tego posiadane zasoby, nie zaś warunkować ich

<sup>48</sup> Zarówno zainicjowanych informacją pozyskaną przez URE jak i przekazaną przez inne organy.

<sup>49</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.5.2021.MSzS z dnia 24 marca 2021 r.

realizację od rekrutacji nowych pracowników, która, jak pokazywało doświadczenie URE, nierzadko kończyła się niepowodzeniem.

OBSZAR

### 3. Realizacja zadań w zakresie monitorowania i koncesjonowania rynku paliw ciekłych

Opis stanu faktycznego

#### Monitorowanie przez URE rynku paliw ciekłych

Według stanu na dzień 12 czerwca 2017 r. (Notatka służbowa dotycząca *Rozwoju i wdrożenia narzędzi teleinformatycznych URE w obszarze rynku paliw ciekłych*<sup>50</sup>) ewidencja koncesji oraz kar do 2016 roku włącznie prowadzona była w systemie Bazy URE. W roku 2017 zostały wdrożone Bazy URE 2.0 o ograniczonej funkcjonalności. Na stronie BIP URE publikowane były informacje dotyczące koncesji wraz ze skanem udzielonej koncesji. URE nie posiadała uniwersalnego narzędzia pozwalającego na tworzenie zapytań czy raportów ilościowych i jakościowych bazujących na danych zawartych w bazach URE. Nie zostały udostępnione usługi online dla przedsiębiorców. Mogli oni jedynie korzystać z możliwości przesyłania dokumentów oraz korespondencji na adres skrytki ePUAP Urzędu. Dochody w zakresie opłat koncesyjnych ewidencjonowane były w systemie Xpertis. W Notatce służbowej z 12 czerwca 2017 r., wskazano że wymienione narzędzia są niewystarczające do efektywnego wsparcia procesów w obszarze paliw ciekłych i zarekomendowano dalsze kierunki rozwoju. Miało to nastąpić poprzez dalszą rozbudowę następujących elementów: Bazy URE 2.0; Rejestry i wykazy na stronie BIP URE; Usługi on-line; System gromadzenia informacji lub rozbudowa Baz URE 2.0 w zakresie ewidencjonowania informacji o wytworzeniu, przywozie oraz wywozie paliw ciekłych; System raportowy. W przywołanej notatce wskazano, że rekomendacje i wskazane kierunki rozwoju pozwolą poprawić efektywność realizowanych zadań, jak również poprawią kontrolę Prezesa URE w obszarze rynku paliw ciekłych. Ich wdrożenie uzależniono od środków finansowych znajdujących się w dyspozycji URE. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego<sup>51</sup> rekomendacje przedstawione w notatce z dnia 12 czerwca 2017 r. zostały zrealizowane. Proces rozwoju systemów teleinformatycznych jest procesem ciągłym. Według Dyrektora Generalnego<sup>52</sup> budżet URE nie pozwalał na budowę systemu, który w sposób optymalny wspierałby URE w realizacji zadań oraz przedsiębiorców w zakresie ich obowiązków w obszarze paliw ciekłych. Pomimo to Urząd rozwijał systemy informatyczne tak, by wspierały realizację zadań. W efekcie tego wykonano następujące prace:

- zbudowano aplikację zapewniającą automatyczne pozyskiwanie informacji o zarejestrowanych/wykreślonych podatnikach VAT,
- rozbudowano system Bazy URE 2.0 o moduły: infrastruktura i kary,
- zbudowano bazę danych agregującą dane ze sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych a także ich przeznaczeniu,
- wdrożono serwer raportowy umożliwiający budowę i pozyskiwanie przez pracowników URE raportów z danych zawartych m.in. w Bazach URE 2.0,
- na stronie internetowej *Wykazy i rejestry* ([rejestry.ure.gov.pl](http://rejestry.ure.gov.pl)) udostępniono dane zawarte w Bazach URE 2.0 w zakresie koncesji, infrastruktury paliw ciekłych, rejestru podmiotów przywożących. Ponadto udostępniono Interfejs API umożliwiający dostęp do ww. danych,

<sup>50</sup> Skierowana do Prezesa URE Pana Macieja Bando oraz Dyrektora Generalnego Urzędu Pana Bartosza Korcozowicza przez Zastępcę Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego oraz Dyrektora Departamentu Paliw Ciekłych.

<sup>51</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.6.2021.MSzS z dnia 26 marca 2021 r.

<sup>52</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.3.2021.MSzS z dnia 23 marca 2021 r.

- prowadzone były uzgodnienia z Ministerstwem Finansów w celu zapewnienia pozyskiwania informacji z bazy SENT prowadzonej przez Krajową Administrację Skarbową.

W związku z brakiem odpowiednich środków na rozbudowę koniecznych narzędzi IT, Prezes URE podejmował próby ich pozyskania wykazując to corocznie w przedstawianych projektach budżetu Urzędu. Ponadto, już w związku z ogłoszeniem ustawy z 22 lipca 2016 r. URE zgłaszał pilną potrzebę realizacji zadań wynikających z przepisów powyższej ustawy. Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczony na wykonanie zadań wynikających z tej ustawy miał wynieść w 2016 roku – 1 727,1 tys. zł. Prezes URE zabiegał o te środki kierując korespondencję w okresie od sierpnia do listopada 2016 r. m.in. do: Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów, Ministra Energii, Przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów. W piśmie<sup>53</sup> z 5 września 2016 r., podpisanym z upoważnienia Ministra Finansów przez Panią Hannę Majszyk, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Prezes URE otrzymał odpowiedź, że w roku 2016 przedmiotowe zadania powinny być sfinansowane z limitu wydatków Urzędu w ramach wygospodarowania odpowiednich środków na ten cel poprzez stosowne przeniesienia.

URE miał otrzymać środki finansowe na budowę systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 43f ustawy *Prawo energetyczne*. Na mocy zapisów ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2<sup>54</sup> budowa systemu teleinformatycznego została przełożona na połowę 2023 r. Zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych<sup>55</sup> budowa systemu teleinformatycznego oraz jego prowadzenie zostało przekazane do Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

(akta kontroli str. 77-102, 599-600)

Zawartość baz danych tworzonych i wykorzystywanych przez URE obejmowała informacje wskazane w *Prawie energetycznym* dotyczące:

- a) rejestru podmiotów przywożących,
- b) wykazu podmiotów, które złożyły wnioski o udzielenie, zmianę lub cofnięcie koncesji albo o udzielenie lub zmianę promesy koncesji,
- c) rejestru przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesję (wraz z danymi powiązanymi),
- d) wykazu podmiotów posiadających promesę koncesji,
- e) wykazu podmiotów, wobec których toczyło się postępowanie w sprawie udzielenia koncesji, które zostało następnie umorzone lub zakończyło się odmową udzielenia koncesji lub pozostawieniem wniosku bez rozpoznania,
- f) wykazu przedsiębiorstw energetycznych, którym cofnięto koncesję,
- g) sprawozdań o podmiotach zlecających usługi magazynowania, przeładunku, przesyłania lub dystrybucji paliw ciekłych,
- h) sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu,
- i) informacji o rodzajach i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych wykorzystywanej do prowadzonej działalności.

(akta kontroli str. 72-72, 600-602)

W okresie objętym kontrolą Prezes URE prowadził okresowe analizy zgromadzonych danych i na ich podstawie generowano następujące zestawienia:

<sup>53</sup> Znak: FG.4143.89.2016.

<sup>54</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 875.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 255.

- wykaz przedsiębiorców, którym udzielono koncesji na: obrót paliwami ciekłymi (OPC), obrót paliwami z zagranicą (OPZ), magazynowanie paliw ciekłych (MPC), wytwarzanie paliw ciekłych (WPC), przywóz paliw ciekłych (PPC);
- wykaz przedsiębiorców, którzy wystąpili z wnioskiem o wydanie, zmianę lub przedłużenie ww. koncesji OPC, OPZ, MPC, WPC, PPC;
- wykaz przedsiębiorców, którzy otrzymali decyzję o odmowie udzielenia koncesji OPC, OPZ, MPC, WPC, PPC;
- wykaz przedsiębiorców, którzy otrzymali decyzję o cofnięciu koncesji OPC, OPZ, MPC, WPC, PPC;
- wykaz przedsiębiorców, którzy zostali wpisani do rejestru podmiotów przywożących;
- wykaz przedsiębiorców, którzy zostali z rejestru podmiotów przywożących wykreśleni;
- ilości wyprodukowanych, przywiezionych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wywiezionych paliw ciekłych;
- wykaz przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesje w zakresie OPC, OPZ, MPC, WPC, PPC;
- ilości poszczególnych rodzajów eksploatowanej infrastruktury;
- wykaz podmiotów zlecających usługi magazynowania, przeładunku, przesyłania lub dystrybucji paliw ciekłych.

Według Dyrektora Generalnego URE<sup>56</sup> częstotliwość tworzenia danych zbiorczych uzależniona była od konkretnej analizy. Poza tworzeniem bieżących zestawień potrzebnych do konkretnego postępowania, zestawienia tworzone były w czasookresach miesięcznych, kwartalnych lub rocznych. Wyniki analiz zestawień danych zgromadzonych w URE miały potwierdzić czy w ramach poszczególnych zestawień rynek paliw ciekłych zachowuje się w sposób przewidywalny i oczekiwany. W sytuacjach, gdy wyniki analiz wykazywały anomalie podejmowano działania wyjaśniające lub zaradcze. (akta kontroli str. 74)

Sposoby pozyskiwania przez Prezesa URE informacji o podmiotach działających na rynku paliw ciekłych, w tym o podmiotach działających bez wymaganej koncesji, można podzielić na:

- własne ustalenia na podstawie prowadzonych postępowań i realizacji zadań przypisanych Prezesowi URE,
- informacje uzyskiwane od organów administracji i służb,
- informacje uzyskiwane od innych podmiotów (przedsiębiorstwa energetyczne, osoby fizyczne).

Każda informacja, która wpływała do URE, niezależnie, czy pochodziła od przedsiębiorstwa energetycznego, czy też z innych źródeł, poddawana była analizie. Jeżeli analiza wykazała konieczność podjęcia czynności weryfikacyjnych, a dane zgromadzone w URE były niewystarczające do podjęcia czynności w ramach kompetencji przyznanych Prezesowi URE wówczas materiał dowodowy uzyskiwany był na podstawie pism kierowanych do organów administracji lub przedsiębiorstw energetycznych. Całość zgromadzonego materiału dowodowego podlegała analizie i w zależności od jej wyników podejmowane były stosowne czynności przewidziane w kompetencjach przyznanych Prezesowi URE. Najczęściej podejmowano czynności wobec przedsiębiorstw energetycznych zmierzające do nałożenia kary pieniężnej lub cofnięcia koncesji.

(akta kontroli str. 75)

<sup>56</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.5.2021.MSzS z dnia 24 marca 2021 r.

Sposób współpracy pomiędzy Prezesem URE, Prezesem Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (RARS)<sup>57</sup>, Szefem Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), Prokuratorem Generalnym oraz Komendantem Głównym Policji został określony w przepisach art. 23 ust. 3a – 3c i ust. 4a ustawy *Prawo energetyczne*. W większości sytuacji organy wskazane w art. 23 ust. 3a ustawy *Prawo energetyczne* po otrzymaniu prośby o przedstawienie opinii korzystają z przepisu art. 23 ust. 4a. Szef KAS w każdym przypadku, po otrzymaniu prośby o przedstawienie opinii, przedstawiał swoją opinię. Przedstawianie opinii przez pozostałe organy wskazane w art. 23 ust. 3a ustawy *Prawo energetyczne*, w większości sytuacji miało miejsce, w przypadku wydania opinii negatywnej.

(akta kontroli str. 12-13)

Prezes URE mając na uwadze podmioty wskazane w art. 23r ust. 3 *Prawa energetycznego* oraz różny charakter ich działalności, podejmował inicjatywy mające na celu:

- a) ujednoczenie sposobu działania poszczególnych podmiotów wskazanych w tym przepisie,
- b) aktywizację podmiotów do realizacji zadań określonych w art. 23r ust. 3 ustawy *Prawo energetyczne*,
- c) wyjaśnienie przepisów ustawy *Prawo energetyczne* w zakresie: obowiązku posiadania koncesji na rynku paliw ciekłych, wpisu do rejestru podmiotów przywożących oraz sposoby wywiązania się przez przedsiębiorców z realizacji hipotezy i dyspozycji art. 43e ustawy *Prawo energetyczne*.

W tym celu w latach 2017-2019 zrealizowane zostały spotkania z przedstawicielami tych podmiotów. Ponadto opracowano i opublikowano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej URE, w celu wsparcia właściwej realizacji postępowań kontrolnych, o których mowa w art. 23r ust. 3 i 4 ustawy *Prawo energetyczne*, informatora kontroli, który zawiera opis wymagań i obowiązków wynikających z przepisów, które powinny być sprawdzane w toku kontroli przeprowadzanej na podstawie przepisów odrębnych. Działania te umożliwiły URE pozyskiwanie informacji od niektórych podmiotów wskazanych w art. 23r ust. 3 ustawy *Prawo energetyczne* o przeprowadzonych przez nie kontrolach i ich wynikach.

(akta kontroli str. 14-17)

### **Działania URE w zakresie koncesjonowania rynku paliw ciekłych**

Prezes URE podejmował działania dotyczące monitorowania podmiotów działających na rynku paliw ciekłych. Na etapie udzielania koncesji pracownicy Urzędu badali sytuację finansową wnioskodawców. Ocenie URE podlegały także możliwości techniczne gwarantujących prawidłowe wykonywanie działalności przez potencjalnego koncesjonariusza (art. 33 ust. 1 pkt 2-3 *Prawa energetycznego*). W toku postępowań koncesyjnych eliminowano możliwość wykonywania działalności koncesjonowanej przez wnioskodawców skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe mające związek z prowadzoną działalnością gospodarczą (art. 33 ust. 3 pkt 3 *Prawa energetycznego*).

(akta kontroli str. 106-108, 403-407, 455-588)

W URE nie wprowadzono wewnętrznych procedur regulujących działalność w zakresie koncesjonowania rynku paliw ciekłych<sup>58</sup>. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego<sup>59</sup> było to uzasadnione tym, że analiza przepisów zawierających

<sup>57</sup> Poprzednio Agencji Rezerw Materiałowych.

<sup>58</sup> Rozważenie celowości opracowania takich procedur było wnioskowane przez NIK po kontroli pt. *Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi (P/16/018)*.

<sup>59</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.4.2021.MSzS z dnia 24 marca 2021 r.

kompetencje Prezesa URE w zakresie paliw ciekłych wykazała, że utworzenie procedury byłoby w 95% przepisaniem obowiązujących przepisów prawa w szczególności Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy *Prawo energetyczne*. Dlatego też mając na uwadze m.in.:

- 1) jasne i czytelne przepisy obowiązujących przepisów ustawy *Prawo energetyczne* i rozporządzeń wykonawczych w zakresie regulacji na rynku paliw ciekłych;
- 2) częste zmiany ustawy *Prawo energetyczne* oraz rozporządzeń wykonawczych w zakresie rynku paliw ciekłych (przykładowo w okresie objętym kontrolą regulacje dotyczące całej ustawy zmieniły się 48 razy);
- 3) brak wystarczającej ilości zasobów ludzkich w URE do bieżącej realizacji zadań, nie mówiąc o zasobach ludzkich, które mogłyby w sposób spójny i stosunkowo szybki zmieniać procedury obejmujące dużą liczbę kompetencji Prezesa URE,

podjęto decyzję, że zasadnym jest opracowanie procedur (wytycznych) tylko dla tych czynności, które faktycznie tego potrzebują, gdyż nie są zero-jedynkowo opisane w przepisach prawa i mogą generować sytuacje braku konsekwencji w działaniu organu lub nieskoordynowanego uznania administracyjnego. NIK zgodziła się z argumentacją URE przedstawioną w tym zakresie.

(akta kontroli str. 110-111,114)

W celu uniknięcia sytuacji braku konsekwencji w działaniu Urzędu lub nieskoordynowanego uznania administracyjnego opracowano i wprowadzono m.in. następujące rozwiązania:

1. Wydano decyzję nr 16/2018 Prezesa URE z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie wprowadzania do stosowania w URE „Instrukcji przeprowadzania kontroli przez kontrolerów Urzędu Regulacji Energetyki” oraz „Szczegółowych zasad przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej w zakresie paliw ciekłych”;
2. Opracowano *Zasady ustalania kar pieniężnych za naruszenie warunków koncesji na obrót paliwami ciekłymi*;
3. Do komórek organizacyjnych URE przekazywane były pisma Dyrektora Departamentu Prawnego i Rozstrzygania Sporów wyjaśniające konkretne sytuacje problemowe;
4. Uruchomiono intranetową Bazę wiedzy zawierającą informacje przydatne do prowadzonych postępowań administracyjnych;
5. Uruchomiono Bazę aktów wewnętrznych, która zawiera bazę orzeczeń sądowych w sprawach prowadzonych przez Prezesa URE;
6. Przeprowadzono wewnętrzne szkolenia pracowników;
7. Opracowano formularz opinii do postępowań w sprawie udzielenia/zmiany koncesji.

(akta kontroli str. 111,115-185, 403-407, 455-588)

W odniesieniu do podmiotów w okresie obowiązywania udzielonych im koncesji podejmowane były następujące czynności:

- kontrole wynikające z *Planu kontroli*;
- wyjaśnianie niejasności na etapie prowadzonych postępowań administracyjnych, w szczególności postępowań w sprawie zmiany koncesji, np. w toku postępowania o zmianę koncesji ustalono, że decyzja o pozwoleniu wodnoprawnym wygasła, wówczas wszczynane jest postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej;
- wyjaśnianie każdej informacji, jaka wpłynęła do Urzędu, jeżeli Prezes URE posiadał kompetencję do jej rozpatrzenia, i w zależności od poczynionych ustaleń podejmowane były stosowne działania jak wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, wszczęcie postępowania w sprawie

cofnięcia koncesji, złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Wobec przedsiębiorców (po wygaszeniu lub cofnięciu udzielonych im koncesji), którzy nie posiadali ważnej koncesji, wpisu do rejestru podmiotów przywożących lub prowadzone było postępowanie w kierunku utraty koncesji podejmowane były następujące czynności:

- ustalanie w toku prowadzonych postępowań, których przedmiotem jest cofnięcie koncesji lub stwierdzanie jej wygaśnięcia, jak będzie eksploatowana infrastruktura po wygaśnięciu uprawnień wynikających z koncesji oraz wykreślenie jej z rejestru eksploatowanej infrastruktury;
- jeżeli w toku postępowań kontrolnych lub sprawdzających zostaną ujawnione okoliczności wskazujące na fakt, że przedsiębiorca prowadzi działalność bez wymaganej koncesji lub bez wpisu do rejestru podmiotów przywożących wówczas, w zależności od ustaleń, przesyłane jest zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub przeprowadzane jest postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 23r i 23w *Prawa energetycznego*;
- wyjaśnianie każdej informacji o przedsiębiorcy prowadzącym działalność bez wymaganej koncesji lub wymaganego wpisu do rejestru podmiotów przywożących, jaka wpłynęła do URE niezależnie, czy to od innych organów, odbiorców, czy też od przedsiębiorców. W zależności od poczynionych ustaleń podejmowane są następujące działania: przesłanie do właściwego organu ścigania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 23r i 23w ustawy *Prawo energetyczne*.

(akta kontroli str. 112-113)

Szczegółową kontrolą NIK objęto próbę siedemnastu wytypowanych w sposób losowy postępowań koncesyjnych z przedstawionego przez URE *Zestawienia za lata 2017-2020* zawierającego udzielone podmiotom koncesje na prowadzenie działalności w zakresie wytwarzania paliw ciekłych, magazynowania paliw ciekłych, obrotu paliwami ciekłymi, obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą w tym obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą jedynie gazem płynnym LPG (łącznie 1668 postępowań).

Skontrolowane postępowania koncesyjne prowadzone były w sposób rzetelny. Wnioskodawcy wnieśli wymagane opłaty za udzielenie koncesji. Podmioty wnioskujące o koncesję przedstawiły m.in.: zeznania o wysokości osiągniętych dochodów; zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzające stan zaległości; zaświadczenia i dokumenty z banku; zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS oraz o niekaralności. W badanych postępowaniach wnioskodawcy złożyli oświadczenia, że nie zgłoszono w stosunku do nich wniosku o ogłoszenie upadłości oraz, że nie znajduje się w stanie likwidacji. Postępowania kończyły się przekazaniem zawiadomień o udzieleniu koncesji oraz informowaniem przedsiębiorców o obowiązkach związanych z ich posiadaniem.

Na podstawie *Zestawienia za lata 2017-2020* zawierającego odmowy udzielenia koncesji na prowadzenie działalności na rynku paliw ciekłych (łącznie 80 wniosków) do badania w sposób celowy wytypowano pięć postępowań koncesyjnych. Przy badaniu odmów o udzielenie koncesji nieprawidłowości nie stwierdzono. Decyzje Prezesa URE odmawiające przyznania koncesji były zasadne, a jako przyczyny odmowy wskazano w dwóch przypadkach brak posiadania infrastruktury technicznej lub posiadana infrastruktura nie gwarantowała prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej oraz brak możliwości technicznych gwarantujących prawidłowe wykonywanie działalności. W trzech pozostałych przypadkach, jako

przyczynę braku udzielenia koncesji wskazano brak dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi, którymi wnioskodawcy mogliby finansować działalność gospodarczą polegającą na obrocie paliwami ciekłymi.

(akta kontroli str. 291-400, 1201-1344)

### **Przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi oraz „szarej strefie”**

W okresie objętym kontrolą w URE prowadzono analizy rynku paliw ciekłych, których celem była obserwacja trendów zachodzących na tym rynku oraz na subrynkach paliwowych. Analizy prowadzone były głównie na podstawie danych gromadzonych w Urzędzie, ale również informacji zewnętrznych. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego<sup>60</sup> URE nie został wyposażony w środki finansowe na poziomie pozwalającym – poza pokryciem podstawowych wydatków bieżących – na dostęp do komercyjnych raportów i opracowań analitycznych dotyczących nieprawidłowości na rynku paliw ciekłych.

URE korzystał z raportów, które były dostępne nieodpłatnie. Były to opracowania przygotowywane przez organizacje branżowe skupiające przedsiębiorców działających na rynku paliw ciekłych (Polska Organizacja Handlu i Przemysłu Naftowego, Polska Organizacja Gazu Płynnego), organy administracji publicznej (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) oraz inne podmioty przygotowujące podobne opracowania. Były to również opracowania prezentowane na konferencjach i spotkaniach branżowych. Zewnętrzne raporty oraz opracowania służyły do uzupełnienia danych URE oraz do ustalania, czy wyniki analiz prowadzonych w URE oraz wyniki analiz i opracowań zewnętrznych są zbliżone i czy rynek podobnie jak URE ocenia rozwój rynku paliw ciekłych.

Według Dyrektora Generalnego URE<sup>61</sup>, większość powstających opracowań zewnętrznych korzystała z danych gromadzonych i opracowywanych przez URE i/lub powstawała po ankietyzacji w URE (np. raporty Global Compact Network Poland) i co do zasady, powtarza tezy wypracowane w Urzędzie. Propozycje zmian zawarte w opracowaniach zewnętrznych w dużej części były zgodne z postulatami Urzędu z zastrzeżeniem, że propozycje Urzędu wskazywały na większy obszar, w którym potrzebne jest wprowadzenie zmian.

(akta kontroli str. 209-212)

W toku realizacji zadań związanych z obsługą rynku paliw ciekłych, Departament Paliw Ciekłych w URE, regularnie pozyskiwał obszerne zbiory danych od innych instytucji nadzorujących lub monitorujących rynek paliwowy, w tym w szczególności:

- z Ministerstwa Finansów – dane o określonych wyrobach paliwowych i podmiotach przywożących je z zagranicy,
- z Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych – dane o przywozie i produkcji paliw przez poszczególne podmioty w kontekście tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw.

W zakresie współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym – jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Urzędu<sup>62</sup>, jednostkowe dane pochodzące z systemów statystycznych będące w dyspozycji tej instytucji podlegają ścisłej ochronie i mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów statystycznych. Ich użyteczność, jako materiał dowodowy w konkretnych przypadkach jest ograniczona. Powyższe powoduje, że rolą Urzędu w systemie statystyki publicznej, podobnie jak każdego innego gestora danych statystycznych, nie jest konsumpcja danych jednostkowych, lecz ich

<sup>60</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.10.2021.MSzS z dnia 13 kwietnia 2021 r.

<sup>61</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.10.2021.MSzS z dnia 13 kwietnia 2021 r.

<sup>62</sup> jw.

dostarczanie do tego systemu. Realizując tę rolę, URE w cyklach kwartalnych przygotowywał i przekazywał zbiory danych jednostkowych i zagregowanych o rynku paliw ciekłych. W Urzędzie wykorzystywano natomiast w niektórych analizach dane zawarte w rocznikach statystycznych i na stronach internetowych GUS.

NIK zwraca uwagę, że istotna dla skuteczności działań Urzędu w obszarze zwalczania „szarej strefy” w handlu paliwami ciekłymi jest intensywna współpraca z podmiotami, o których mowa w art. 23r ust. 3 ustawy *Prawo energetyczne*.

(akta kontroli str. 212-213)

Prowadzona analiza ryzyka występowania nieprawidłowości na rynku paliw ciekłych wykazała, że zjawisko handlu spółkami posiadającymi koncesję jest obecnie zjawiskiem marginalnym. Taki stan rzeczy nie powstał jednak w wyniku zmian przepisów prawa, gdyż regulacje te zostaną dopiero wprowadzone (po zakończeniu prac legislacyjnych nad drukiem sejmowym nr 808). Wynikało to przede wszystkim z działań służb celno-skarbowych wykorzystujących zaawansowane systemy informatyczno-analityczne i działań Urzędu polegających na usuwaniu z rynku przedsiębiorców, którzy nie wypełniają nałożonych na nich obowiązków.

Podobnie incydentalną kwestią jest wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi przez przedsiębiorców bez wykorzystania infrastruktury technicznej. Na koniec 2020 r. było 224 takich podmiotów (co stanowiło 3,8% wszystkich przedsiębiorców działających na rynku obrotu paliwami ciekłymi). Wśród nich znajdują się m. in. przedsiębiorcy:

- a) importujący/nabywający wewnątrzspółnotowo paliwa ciekłe i wywiązujący się ze wszystkich nałożonych na nich obowiązków,
- b) wykonujący działalność w zakresie wypożyczania pojazdów i maszyn,
- c) prowadzący działalność w zakresie serwisowania i konserwacji generatorów prądotwórczych,
- d) wykonujący działalność polegającą na udostępnianiu paliwowych kart podarunkowych<sup>63</sup>.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego URE<sup>64</sup> skupianie się w prowadzonych analizach na podmiotach, o których mowa powyżej jest w ocenie URE zadaniem, które nie spowoduje zwiększenia globalnej legalnej sprzedaży paliw, ani w znaczącym stopniu nie ukróci nieprawidłowości na tym rynku. Biorąc pod uwagę udział tego rodzaju podmiotów w rynku (3,8%) – NIK przyjmuje przytoczone wyjaśnienie.

URE, gromadząc dane i opracowując analizy poszczególnych rynków paliw ciekłych (np. paliwa transportowe, paliwa lotnicze, oleje smarowe, ciężkie oleje opałowe, lekkie oleje opałowe, biopaliwa ciekłe) kieruje się wskaźnikami wzrostu i spadku wytworzenia, przywozu i wywozu paliw ciekłych. Wskaźniki te porównuje się z danymi makroekonomicznymi oraz danymi liczbowymi oddającymi wielkość konsumpcji danych paliw, np. liczbą pojazdów zarejestrowanych w Polsce a następnie odszukuje zależności lub brak zależności tych danych. W przypadkach dostrzeżenia braku zależności koniecznym jest ustalenie, czy jest to przyczyna obiektywna, czy też nie. Jeżeli brak jest obiektywnych przyczyn braku zgodności danych proponowane są na różnym szczeblu koncepcje zmiany przepisów. Przykładem takiej analizy jest analiza prowadzona dla rynku paliw lotniczych. Wyniki analizy wskazują, przy założeniu stabilnego poziomu PKB, że konsumpcja paliw lotniczych w latach 2018-2019 rosła wprost proporcjonalnie do liczby

<sup>63</sup> Na rynku od 2016 r. wykształcił się (obecny wcześniej w innych krajach) nowy rodzaj sprzedaży paliw ciekłych bez wykorzystania infrastruktury, tj. sprzedaż paliw przy wykorzystaniu kart paliwowych.

<sup>64</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.10.2021.MSzS z dnia 13 kwietnia 2021 r.

zarejestrowanych statków powietrznych. Natomiast w 2020 r. nastąpił gwałtowny spadek konsumpcji paliw lotniczych. Było to wynikiem praktycznie zamknięcia działalności lotniczej przez pandemię COVID-19.

W ocenie Urzędu najbardziej wiarygodną analizą występowania na rynku paliw ciekłych produktów o nielegalnym pochodzeniu jest analiza „dużych liczb” paliw ciekłych zużywanych w transporcie. Polega ona na zderzeniu rocznej wielkości konsumpcji paliw ciekłych w kraju z roczną liczbą zarejestrowanych pojazdów napędzanych paliwami ciekłymi.

Przeprowadzane corocznie analizy paliw zużywanych w transporcie wskazują, że dynamika wzrostu liczby zarejestrowanych pojazdów jest wprost proporcjonalna do zużycia paliw ciekłych, którymi są zasilane. Istotnym jest, że powyższa zasada proporcjonalności odnosi się do paliw zużywanych w pojazdach z silnikami z zapłonem iskrowym zasilanych paliwami o kodach CN 2710 12 45 oraz 2710 12 49 i pojazdach z silnikami z zapłonem samoczynnym zasilanych paliwami o kodach CN 2710 19 43 oraz 2710 20 11. Zauważano natomiast tendencję przeciwnie proporcjonalną lub brak zależności liniowej, w zależności od roku, w którym wykonywana była analiza, pomiędzy liczbą zarejestrowanych pojazdów a wolumenem konsumpcji paliw zużywanych w pojazdach z silnikami z zapłonem iskrowym zasilanych paliwami ciekłymi o kodach CN 2711 12, 2711 13 i 2711 19 00. W ocenie Urzędu wielkość odchylenia wolumenu zużytych w transporcie paliw od liczby zarejestrowanych w danym roku pojazdów jest wielkością wskazującą na wzrost lub spadek wolumenu nielegalnego obrotu paliwami ciekłymi.

(akta kontroli str. 213-214, 217)

W wyniku przeprowadzonych analiz zidentyfikowano następujące obszary działań wymagające doskonalenia:

1. Sprzedaż oleju napędowego poza stacjami paliw ciekłych i poza bazami paliw.

Prezes URE zaproponował wprowadzenie „rejestru stacji zakładowych”. Propozycja została wskazana w piśmie z dnia 24 kwietnia 2019 r. skierowanym do Ministra Finansów, Ministra Energii, Ministra Infrastruktury, Polskiej Izby Paliw Płynnych oraz podczas roboczych uzgodnień z Krajową Administracją Skarbową. Propozycja jest aktualnie projektem prac legislacyjnych w Ministerstwie Finansów.

2. Sprzedaż gazu płynnego LPG bez udokumentowania zakupu paliwa.

Prezes URE zaproponował w trakcie roboczych uzgodnień z przedstawicielami Krajowej Administracji Skarbowej: zniesienie limitu obrotu gazem płynnym LPG limitu 10 000 euro bez obowiązku posiadania koncesji oraz uznanie napełniania butli gazem płynnym za wytwarzanie paliw ciekłych. Propozycja jest aktualnie projektem prac legislacyjnych w Ministerstwie Finansów.

3. Wytwarzanie oleju popirolitycznego.

Pismem z dnia 16 września 2020 r. skierowanym do Ministra Energii, Prezes URE zaproponował, aby wytwarzanie paliw z odpadów, w tym wytwarzanie oleju popirolitycznego, objęte było koncesjonowaniem paliw ciekłych oraz ustanowienie norm jakościowych dla tego rodzaju paliwa. Niezależnie postulat ten Prezes URE zaproponował w trakcie roboczych uzgodnień z przedstawicielami Krajowej Administracji Skarbowej. Propozycja jest aktualnie projektem prac legislacyjnych w Ministerstwie Finansów.

4. Przywóz i wywóz smarów w wielkościach, które są nieuzasadnione (niewytłumaczalne).

Prezes URE zaproponował w ramach roboczych konsultacji z Krajową Administracją Skarbową oraz Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii koncesjonowanie całego rynku paliw ciekłych. W wyniku dyskusji prowadzonej z Krajową Administracją Skarbową ostatecznie przedmiotem prac legislacyjnych jest koncesjonowanie wytwarzania i przywóz z zagranicy smarów i olejów smarowych. Propozycja jest aktualnie projektem prac legislacyjnych w Ministerstwie Finansów.  
(akta kontroli str. 215-279)

Skuteczność działań URE oceniana była na podstawie wyników przeprowadzonych analiz rynków paliw ciekłych. Wskaźniki analiz wskazujące na uzasadniany wzrost lub na uzasadniany spadek wolumenów obrotu paliwami ciekłymi były wynikami wskazującymi na skuteczność działań podejmowanych przez Prezesa URE. Zauważony utrzymujący się nieuzasadniony wzrost lub nieuzasadniony spadek wolumenu obrotu paliw ciekłych pomimo podjętych działań przez Urząd wskazuje, że podjęte działania wymagają doskonalenia. Propozycje zmian legislacyjnych na rynku paliw ciekłych zaproponowane przez Prezesa URE w latach poprzednich (2019-2020) w niedługiej przyszłości staną się przepisami obowiązującego prawa. Ocena, czy propozycje te były efektem prawidłowej analizy rynku będzie możliwa, po co najmniej 3 – 6 miesiącach od ich wejścia w życie. Szacuje się, że nowe regulacje dotyczące rynku paliw ciekłych mogą wejść w życie, w zależności od konkretnego procesu legislacyjnego, w przeciągu od 3 do 9 miesięcy.

(akta kontroli str. 216)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Analiza dokumentacji postępowań o udzielenie koncesji wykazała, że, w jednym przypadku Prezes URE wszczął postępowanie po upływie ponad dwóch lat od czasu otrzymania *Wniosku o zmianę koncesji*<sup>65</sup>. *Wniosek* z dnia 29 grudnia 2016 r. wpłynął do URE – Północny Oddział Terenowy z siedzibą w Gdańsku w dniu 10 stycznia 2017 r. W przedmiotowej sprawie *Wezwanie do uzupełnienia dokumentów oraz przedstawienie wymaganych informacji* wysłano do wnioskodawcy pismem z dnia 20 lutego 2019 r. (odebrane 22 lutego 2019 r.), tj. po upływie dwóch lat od czasu otrzymania *Wniosku*. Było to niezgodne z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>66</sup> w zakresie przestrzegania terminów załatwiania spraw administracyjnych.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego<sup>67</sup> było to spowodowane dużą liczbą wniosków tego rodzaju, które wpłynęły do URE w ciągu bardzo krótkiego czasu i wymagały rozpatrzenia oraz utratą pracowników z długoletnim stażem pracy przy jednoczesnych trudnościach z pozyskaniem nowych pracowników. Sytuacja taka musiała przełożyć się na wydłużenie czasu trwania postępowań administracyjnych.

NIK przyjmuje do wiadomości złożone wyjaśnienia, jednak nawet w pojedynczych sprawach, jak ta w badanej próbie postępowań koncesyjnych, nie powinno dochodzić do wielomiesięcznej zwłoki w ich wszczynaniu. Świadczy to o niepełnej skuteczności mechanizmów kontroli zarządczej, które powinny zapobiegać opóźnieniom w prowadzonych postępowaniach administracyjnych.

(akta kontroli str. 114-124, 200-268, 582-583, 595-784)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes Urzędu wykonywał zadania w zakresie monitorowania i koncesjonowania rynku paliw ciekłych, prowadził analizę zjawisk występujących na tym rynku oraz

<sup>65</sup> [OPC/17211/5743/W/OGD/2019/WA (OPC 2019-05-29)]. Wniosek o zmianę koncesji złożony na podstawie art. 16 ust.1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. Dalej: *Wniosek*.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735. Dalej: *Kpa*.

<sup>67</sup> Pismo znak: BDG.SOPIK.090.2.15.2021.MSzS z dnia 27 kwietnia 2021 r.

składał propozycje zmian legislacyjnych w jego funkcjonowaniu. Prowadzone były okresowe analizy danych zbiorczych dostępnych w Urzędzie. W miarę dostępnych środków finansowych Urząd rozwijał systemy informatyczne, tak by wspierały realizację zadań dotyczących rynku paliw ciekłych.

Zbadana próba postępowań dotyczących udzielania koncesji oraz ich odmów nie wykazała nieprawidłowości poza jednostkowym przypadkiem, w którym stwierdzono wielomiesięczną zwłokę we wszczęciu postępowania administracyjnego.

### 3. Uwagi

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością dotyczącą wielomiesięcznej zwłoki we wszczęciu jednego postępowania koncesyjnego, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK* zwraca uwagę na konieczność dotrzymania ustawowych terminów obowiązujących dla postępowań administracyjnych. W tym celu konieczne jest wzmocnienie kontroli zarządczej nad procesem udzielania koncesji przez Prezesa URE.

## II. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 07 czerwca 2021 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

/./

.....  
podpis