



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 31 marca 2011 r.

**Pan
Marek Woszczyk
p.o. Prezesa
Urzędu Regulacji Energetyki**

P/10/049
KGP-4101-07-02/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli¹ przeprowadziła w Urzędzie Regulacji Energetyki (zwanym dalej URE lub Urzędem) kontrolę realizacji zadań związanych z tworzeniem i utrzymywaniem zapasów paliw przez elektrownie i elektrociepłownie w okresie od stycznia 2009 r. do września 2010 r.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 13 stycznia 2011 r., jak również na podstawie ustaleń kontroli przeprowadzonych w czterech oddziałach terenowych URE: w Łodzi, Katowicach, Poznaniu i Wrocławiu oraz w wybranych przedsiębiorstwach energetycznych², Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie.

¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

² ENERGA Elektrownie Ostrołęka SA; PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA Elektrociepłownia Bydgoszcz 2; Toruńska Energetyka Cergia SA; Południowy Koncern Energetyczny SA Elektrownia Łaziska; Południowy Koncern Energetyczny SA Elektrownia Jaworzno III; Grupa GDF SUEZ Energia Polska Elektrownia Połaniec SA; PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA Elektrociepłownia Kielce; Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim; Dalkia Łódź SA; PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA Elektrownia Bełchatów; Zespół Elektrociepłowni w Łodzi SA Elektrociepłownia Łódź 4; Elektrownia Opole SA; Południowy Koncern Energetyczny SA Elektrownia Blachownia; Energetyka Ciepła Opolszczyzny SA; Elektrownia Turów SA; Zespół Elektrowni Wrocławskich Kogeneracja SA Zakład EC Wrocław.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie przyjętego systemu sprawdzania tworzenia i utrzymywania zapasów paliw przez elektrownie i elektrociepłownie ograniczającego się jedynie do zbierania informacji w trybie art. 28 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*³. Zwracając się o informacje, począwszy od czerwca 2010 r., Prezes URE⁴, oprócz wskazanego art. 28, bezzasadnie powoływał się także na art. 10 ust. 2 *ustawy p.e.*, zobowiązujący przedsiębiorstwa do umożliwienia przeprowadzenia kontroli stanu zapasów, bowiem badania nie były prowadzone w tym trybie, ponieważ nie były wydawane pisemne, imienne upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 10 ust. 3 *ustawy p.e.*

Jednocześnie kontrola NIK w przedsiębiorstwach energetycznych wykazała, że prowadzą one właściwą politykę gromadzenia zapasów paliw, która nie stwarza niebezpieczeństwa dla dostaw energii elektrycznej i ciepła dla odbiorców, w tym także dbają o zapewnienie właściwych parametrów jakościowych dostaw paliw.

1. W badanym okresie przyjęty system sprawdzania zgodności wielkości zapasów paliw utrzymywanych przez przedsiębiorstwa energetyczne z wielkościami normatywnymi (polegający na ankietowym zbieraniu danych) nie obejmował przeprowadzania kontroli na miejscu w przedsiębiorstwie, do czego upoważniał art. 10 ust. 2 i 4 *ustawy p.e.* oraz § 5 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych*⁵.

Wybrana forma badania, w przeciwieństwie do kontroli na miejscu, nie obejmowała udziału w czynnościach kontrolnych upoważnionego przedstawiciela kontrolowanego, udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień w toku czynności kontrolnych oraz przedstawiania dokumentów dotyczących ewidencjonowania zapasów⁶.

Zakres sprawdzania stanu zapasów nie uwzględniał też kontroli sposobu gromadzenia zapasów w magazynach, zbiornikach i na składowiskach sąsiadujących z miejscem wytwarzania energii, tj. zapewnienia bezpieczeństwa osób i składowania, ochrony środowiska, składowania i pobierania paliw w sposób ciągły w ciągu całego roku. Obowiązek spełniania przez przedsiębiorstwa takich wymogów wynika z § 4 *rozporządzenia w sprawie*

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm., dalej *ustawa p.e.*

⁴ Pisma podpisane z upoważnienia Prezesa URE przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych Pana Marka Zawiskę.

⁵ Dz. U. Nr 39, poz. 338 ze zm., zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie zapasów paliw*.

⁶ Działania takie, zgodnie z § 5 *rozporządzenia w sprawie zapasów paliw*, są przewidziane w toku kontroli na miejscu.

zapasów paliw, a ich wykonywanie podlega także kontroli, stosownie do art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷.

2. W okresie objętym kontrolą⁸ URE przeprowadził 10 kontroli problemowych⁹ i 5 kontroli interwencyjnych¹⁰, w tym 6 problemowych i 3 interwencyjne w 2009 r. oraz 4 problemowe i 2 interwencyjne w 2010 r.

Do sprawdzania stanu zapasów w sposób przyjęty w Urzędzie był ogólnie upoważniony na podstawie swojego zakresu obowiązków tylko jeden pracownik z Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych (DPE). Jak wyjaśniono¹¹, wiązało się to z brakami kadrowymi wynikającymi z sytuacji budżetowej Urzędu. Nie były też wykorzystywane kompetencje kontrolne oddziałów terenowych URE (OT URE), przewidziane w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej oddziałów Urzędu Regulacji Energetyki¹², mieszczące się w ramach kompetencji do kontrolowania przestrzegania warunków prowadzenia działalności objętej obowiązkiem uzyskania koncesji w zakresie wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i obrotu ciepłem oraz w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w skojarzeniu z ciepłem (§ 2 pkt 4 ww. rozporządzenia). Przepis ten nie zawiera żadnych wyłączeń obowiązków kontrolnych oddziałów URE odnośnie przedsiębiorstw koncesjonowanych w zakresie wytwarzania ciepła i wytwarzania energii elektrycznej w kogeneracji, zatem obejmuje on również kontrolę utrzymywania zapasów paliw. Kontrola działalności objętej koncesją nie polega bowiem tylko na kontroli warunków określonych w koncesji, lecz obejmuje wszystkie warunki związane z prowadzeniem danej działalności,

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

⁸ Wg stanu na dzień 14 października 2010 r.

⁹ Kontrola problemowa – wg definicji stosowanej przez URE to okresowa kontrola zapasów paliw przeprowadzana na podstawie harmonogramów kontroli zaakceptowanych przez Wiceprezesa URE, oparta o system ankietowy zbierania danych. Kontrole problemowe obejmowały wszystkie 32 przedsiębiorstwa będące jednostką wytwórczą centralnie dysponowaną (JWCD) w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym. Dodatkowo kontrole w styczniu i listopadzie 2009 r. oraz styczniu 2010 r. obejmowały po 4 przedsiębiorstwa wskazane przez każdy z dziewięciu OT URE (razem 36 przedsiębiorstw nie zaliczanych do JWCD). Do wytypowanych jednostek spoza JWCD należały źródła wytwarzające energię elektryczną w kogeneracji z wytwarzaniem ciepła, a także źródła wytwarzające wyłącznie ciepło. Kontrole problemowe obejmowały: 54 (55 w 2010 r.) źródła w 32 przedsiębiorstwach (kontrole na dzień 1 lutego 2009 r., 1 marca, 1 lipca, 1 września – w 2010 r. w 26 przedsiębiorstwach), 96 i 104 źródeł w 68 przedsiębiorstwach (kontrole na dzień 1 stycznia kolejnych lat), 115 źródeł w 68 przedsiębiorstwach (kontrola na dzień 1 listopada).

¹⁰ Kontrola interwencyjna – wg definicji stosowanej przez URE to kontrola o charakterze doraźnym, mająca na celu weryfikację właściwego stanu zapasów paliw w tych przedsiębiorstwach, co do których uzyskano informacje wskazujące na możliwość wystąpienia niedoboru w zapasach paliw. Kontrole interwencyjne są przeprowadzane w wyniku uzyskania informacji przekazywanych zarówno przez oddziały terenowe URE jak i inne podmioty. Kontrole te również miały charakter ankietowy. Kontrole interwencyjne objęły 6 źródeł w 3 przedsiębiorstwach.

¹¹ Pismo Dyrektora Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych w URE z dnia 14 października 2010 r. znak: DPE-090-2(2)/2010/PB.

¹² Dz.U. Nr 107, poz. 942, dalej *rozporządzenie w sprawie właściwości oddziałów URE*.

w tym określone w drodze ustawowej, stosownie do przywołanego już art. 57 ust. 1 pkt 2 *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*.

Przepisy kompetencyjne i organizacyjne dotyczące URE i oddziałów terenowych URE dawały odpowiednie uprawnienia i kształtowały obowiązki w zakresie przeprowadzania kontroli utrzymywania zapasów paliw przez przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną¹³ i wytwarzające ciepło, a także możliwość wymierzenia kary na podstawie ustaleń z kontroli stanu zapasów, lecz w praktyce nie były wykorzystywane w odniesieniu do oddziałów terenowych.

Kontrola NIK wykazała, że w badanych czterech oddziałach terenowych URE (w Łodzi, Katowicach, Poznaniu i Wrocławiu) zadania w zakresie kontroli utrzymywania stanu zapasów paliw przez przedsiębiorstwa energetyczne ww. oddziały realizowały jedynie poprzez typowanie przedsiębiorstw do kontroli, gdyż przyjęto, że przypisanie w regulaminie organizacyjnym URE kontroli wywiązywania się przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku utrzymania zapasów paliw do właściwości DPE wyłącza zadania kontrolne w tym zakresie oddziałów, jak również zadania związane z obowiązkiem wymierzenia kary za nieutrzymywanie stanu zapasów. W opinii NIK, takie wyłączenie nie wynika z przepisów *rozporządzenia w sprawie właściwości oddziałów URE*, z zastrzeżeniem, że do przeprowadzenia kontroli stanu zapasów wymagane było dodatkowo imienne upoważnienie dla określonego pracownika wydane przez Prezesa URE stosownie do *ustawy p.e.* (art. 10 ust. 3), a odnośnie nałożenia kary wymagane było odrębne upoważnienie do wydania decyzji administracyjnej stosownie do powołanego *rozporządzenia w sprawie właściwości oddziałów URE* (§ 3 ust. 2). W konsekwencji braku kontroli utrzymywania zapasów paliw, w oddziałach nie prowadzono również postępowań przygotowujących wydanie decyzji w sprawie wymierzania kar za nieprzestrzeganie ww. obowiązku.

Wg przywołanego wyżej *rozporządzenia w sprawie właściwości oddziałów URE* (§ 2 pkt 4 i pkt 1 lit. d) oraz regulaminu organizacyjnego obecnie obowiązującego (§ 22 ust. 1 i odpowiednio § 22 ust. 2 pkt 5 oraz § 22 ust. 2 pkt 1 lit. e)¹⁴ do kompetencji OT przypisano kontrolowanie przestrzegania warunków prowadzenia działalności objętej obowiązkiem uzyskania koncesji, dotyczącej wytwarzania ciepła i wytwarzania energii elektrycznej w skojarzeniu z ciepłem, zatem także warunków związanych z obowiązkiem utrzymywania stanu zapasów paliw, które to obowiązki wynikają wprost z *ustawy p.e.*, oraz nakładanie kar pieniężnych, o których mowa w art. 56 *ustawy p.e.* w zakresie właściwości oddziału, a więc także za nieprzestrzeganie obowiązku utrzymania zapasów paliw na podstawie ustaleń kontrolnych oddziału, jeśli taką kontrolę przeprowadzał.

¹³ W odniesieniu do oddziałów terenowych – wytwarzanie w kogeneracji.

¹⁴ *Regulamin Organizacyjny URE z dnia 26 kwietnia 2010 r.* Podobnie było w § 21 ust. 2 pkt 5 i § 21 ust. 2 pkt 1 lit. e poprzednio obowiązującego *Regulaminu Organizacyjnego URE z dnia 9 listopada 2007 r.*

Zatem każda jednostka organizacyjna w zakresie swojej właściwości (DPE i oddziały terenowe) powinna podejmować wszelkie czynności przewidziane w przepisach *ustawy p.e.* i postępowania administracyjne w omawianym zakresie. W szczególności dotyczy to czynności dyrektorów oddziałów, stosownie do § 3 ust. 1 w zw. z § 2 *rozporządzenia w sprawie właściwości oddziałów URE*¹⁵, odnoszących się do kontroli działalności koncesjonowanej dotyczącej wytwarzania ciepła i wytwarzania energii elektrycznej w skojarzeniu z ciepłem.

Należy zwrócić uwagę, że upoważnienie pracowników oddziałów terenowych do przeprowadzania ww. kontroli umożliwiałoby ponoszenie niższych kosztów związanych z delegacjami pracowników URE, na które zwracał uwagę zarówno Pan Prezes¹⁶, jak i Dyrektor DEP Pan Zdzisław Muras¹⁷.

3. System sprawdzania stanu zapasów paliw wyłącznie w oparciu o analizy nadsyłanych przez zakłady energetyczne danych ankietowych, wg stanu na z góry określony dzień i miesiąc, nie zapewniał w pełni weryfikacji i potwierdzenia prawidłowości danych pochodzących z ewidencji zapasów. Analizy były realizowane poprzez sprawdzenie poprawności wyliczenia ilości obowiązkowych zapasów paliw (sprawdzenie zgodności obliczeń dokonywanych przez podmioty kontrolowane z przepisami zawartymi w *rozporządzeniu w sprawie zapasów paliw*) oraz porównywanie wykazywanego zużycia paliw z materiałem z poprzednich okresów. Ponadto porównywano zużycie paliw w jednostkach charakteryzujących się zbliżoną mocą zainstalowaną przy stosowaniu tego samego rodzaju paliwa. W celu weryfikacji danych ankietowych, URE żądało od przedsiębiorstw energetycznych przedłożenia aktualnych umów sprzedaży z dostawcami lub wykazu kopalń, dostarczających zakładowi łącznie 70% przewidywanego zużycia węgla kamiennego oraz umów (lub faktur) na dostawę węgla zawartych z tymi kopalniami. W ocenie NIK, opisany system ankietowy sprawdzania stanu zapasów paliw spełnia zadania monitoringu dokładności informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa energetyczne, lecz nie wypełnia całości kompetencji ustawowo powierzonych URE w zakresie kontrolowania wielkości zapasów paliw. Brak kontroli na miejscu w znacznym stopniu utrudnia bowiem ujawnienie ewentualnego niedoboru lub wprowadzenia Prezesa URE w błąd co do rzeczywistego stanu zapasów. Pozyskiwanie danych wyłącznie na podstawie ankiet oraz ich analizy należy uznać za niewystarczającą formę sprawdzania stanu zapasów paliw z punktu widzenia rzetelności.

¹⁵ Z zastrzeżeniem konieczności posiadania, omówionych wyżej, odrębnych upoważnień od Prezesa URE do wykonywania określonych czynności.

¹⁶ Pismo z dnia 10 grudnia 2010 r. znak: BO-090-2(16)/2010/AS.

¹⁷ Pismo z dnia 24 listopada 2010 r. znak: DPE-090-2(10)/2010/PB/PJ.

Przykładem potwierdzającym niepełną skuteczność badań ankietowych były ustalenia kontroli NIK w Elektrowni Ostrołęka¹⁸. Wykazała ona, że w kontrolowanym okresie URE przeprowadziło w Elektrowni 8 badań ankietowych dotyczących poziomu utrzymywanych zapasów paliw. Badania te były przeprowadzone w formie analizy danych podanych przez Spółkę, bez przeprowadzenia czynności kontrolnych w przedsiębiorstwie. Spółka przekazywała dane w terminach, przy czym w sześciu przypadkach podała prognozowany stan zapasu na pierwszy dzień miesiąca na godzinę 0⁰⁰, w celu porównywania go z wymaganym na ten czas limitem. Spółka podawała dane wstępne o stanie zapasów paliw, nie zaznaczając tej informacji w korespondencji do URE. Danych tych nie prostowała ani bezpośrednio po sporządzeniu rozliczeń miesięcznych, ani po otrzymaniu z URE do akceptacji protokołów kontroli opartych o ww. badania ankietowe. Skala rozbieżności podanych danych z danymi ostatecznymi Spółki na przykładzie 2009 r. wahała się od zawyżenia podanych danych o zapasie węgla o ponad 5% (np. w lipcu o [...] ton)¹⁹ do zaniżenia danych o 5% (np. w listopadzie o [...] ton)²⁰.

Mimo, że wskazane rozbieżności nie miały znaczenia dla wypełnienia obowiązku utrzymywania odpowiednich zapasów paliw w kontrolowanych okresach, to pokazują, że URE nie dysponowała na podstawie przeprowadzonego badania rzetelnymi informacjami o stanie zapasów. Przykład ten pokazuje również, że ankietowy system kontroli pozbawiony jest zalet kontroli przeprowadzanej w siedzibie przedsiębiorcy (na miejscu), pozwalającej na obecność upoważnionego przedstawiciela kontrolowanego przedsiębiorstwa energetycznego oraz udzielanie przez niego niezbędnych wyjaśnień.

Zdaniem NIK, ryzyka otrzymania danych niezgodnych ze stanem faktycznym nie eliminuje w wystarczającym stopniu sankcja zawarta w art. 56 ust. 7 i 7a ustawy *p.e.*, przewidująca, że ten kto odmawia udzielenia informacji, o których mowa w art. 28 ustawy *p.e.* bądź świadomie lub w wyniku niedbalstwa wprowadza w błąd Prezesa URE w zakresie przedstawionych na jego żądanie informacji, podlega karze pieniężnej. Brak kontroli na miejscu w znacznym stopniu utrudnia bowiem ujawnienie i udowodnienie przedsiębiorcy, że wprowadza Prezesa URE w błąd.

NIK nie w pełni podziela argumenty Pana Prezesa, że „o skuteczności tej formy kontroli świadczy systematycznie zmniejszająca się liczba niedoborów”²¹. Zdaniem NIK zmniejszenie się liczby stwierdzonych niedoborów zapasów paliw w ramach podejmowanych przez URE czynności wynikało głównie z faktu, że przedsiębiorstwa energetyczne

¹⁸ Energa Elektrownie Ostrołęka SA w Ostrołęce.

¹⁹ Informacja wyłączona przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), w związku z art. 11 ust.4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenia dokonano ze względu na ochronę interesu podmiotu gospodarczego – tajemnica przedsiębiorstwa.

²⁰ J.w.

²¹ Pismo znak: BO-090-2(16)/2010/AS z dnia 10 grudnia 2010 r.

wypełniając ciężące na nich zobowiązania przyjęte w umowach na dostarczanie energii elektrycznej i ciepłej, prowadziły własną politykę gromadzenia zapasów w ilościach znacznie przekraczających normatywne wielkości wynikające z *rozporządzenia w sprawie zapasów paliw*.

Potwierdzają to kontrole przeprowadzone przez NIK bezpośrednio w zakładach energetycznych, np.:

- Energa Elektrownie Ostrołęka SA – w badanym okresie utrzymywała zapasy węgla energetycznego w wysokościach przekraczających minimalny poziom wymagany *rozporządzeniem w sprawie zapasów paliw*, średnio w 2009 r. o 111% i o 45% w okresie styczeń-wrzesień 2010 r.
- W Grupie GDF SUEZ Energia Polska Elektrownia Połaniec SA – utrzymywane zapasy były wyższe od minimalnych normatywnych zapasów w poszczególnych miesiącach 2009 r. od 8% do 212%, a w okresie trzech kwartałów 2010 r. od 76% do 191%.
- W PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA Oddział Elektrociepłownia Kielce – od kwietnia do lipca 2009 r. zapasy paliwa 12-krotnie przekraczały poziom normatywny zapasów, od sierpnia do października 2009 r. odpowiednio: 15-, 18- i 17-krotnie, a w sierpniu i wrześniu 2010 r. 13- i 16-krotnie. W pozostałych miesiącach objętych kontrolą zapasy węgla były od 46% do 62% wyższe od zapasów normatywnych.
- Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim utrzymywała w 2009 r. zapasy paliw w postaci węgla kamiennego od 1,26 (na koniec lutego) do 12,66 (na koniec września) razy większe od ilości normatywnej, określonej w powołanym wyżej rozporządzeniu. W okresie od 1 stycznia do 30 września 2010 r. poziom zapasów tego nośnika energii był wyższy od 1,32 raza (na koniec stycznia) do 8,6 razy (na koniec września).

3.1. NIK nie neguje faktu, że kontrola w przedsiębiorstwach energetycznych może być prowadzona w różnych formach oraz, że do kompetencji Prezesa URE należy wybór stosowanych metod kontroli. Podziela również pogląd, że zapowiedź okresowego zbierania informacji o poziomie zapasów paliw może skłaniać do utrzymywania ich na wymaganym poziomie. Jednak NIK uważa, że nie jest celowy wybór tylko jednej z form kontroli przewidzianych ustawowo, gdyż prowadzi to do całkowitego zwolnienia przedsiębiorców z kontroli na miejscu, mimo że przedsiębiorstwa są zobowiązane do poddania się takiej kontroli a ustawodawca wyznaczył URE kompetencje w tym zakresie, na podstawie art. 10 ust. 2-5 *ustawy p.e.* Ponadto efekt prewencyjny kontroli podnosi świadomość kontrolowanych, że informacje podawane przez nich kontrolującemu są od czasu do czasu (a w związku z tym w dowolnym terminie mogą być) wiarygodnie zweryfikowane. Zmiana podejścia do kontroli jest także pożądana po zmianie przepisu art. 10 ust. 1 i 2 *ustawy p.e.*²²,

²² *Ustawą z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 21, poz. 104) z dniem 11 marca 2010 r.

wprowadzającej możliwość obniżania stanu zapasów w sytuacjach kryzysowych oraz obowiązek ich uzupełniania w określonych terminach, w wyniku czego kontrole Prezesa URE będą wymagały większej wnikliwości niż dotychczas.

3.2. NIK nie neguje stanowiska, że realizacja kontroli w terenie ze względu na specyfikę utrzymywania zapasów paliw, często w znacznych ilościach, wymagałaby dla przeprowadzenia kontroli w miejscu składowania zapasów, zaangażowania adekwatnych środków osobowych i materialnych w postaci specjalistycznych wykwalifikowanych kadr (posiadających odpowiednie wykształcenie i uprawnienia np. w zakresie geodezji – pomiar hałd węgla) oraz specjalistycznego sprzętu pomiarowego, albo zlecenia tego rodzaju czynności wyspecjalizowanym niezależnym podmiotom co podnosiłoby koszty kontroli w porównaniu do kosztów badań ankietowych²³. NIK zwraca uwagę, że URE ma możliwość wykonywania kontroli poprzez oddziały terenowe, na podstawie imiennych upoważnień Prezesa URE dla pracowników oddziałów, co daje możliwość optymalizacji angażowania środków budżetowych. Zdaniem NIK dla osiągnięcia efektu weryfikowania stanu zapasów, URE przynajmniej wyrywkowo powinien prowadzić kontrole w terenie. Wówczas system ankietowy stanowiłby bardzo dobre uzupełnienie wspomagające proces kontrolny. Kontrole na miejscu poprzedzające wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia kary za niedotrzymanie obowiązku utrzymywania zapasów przyczyniałyby się do większej rzetelności tego postępowania, gdyż samo przyznanie się przedsiębiorstwa energetycznego w ramach przedstawiania danych ankietowych może być kwestionowane w toku dalszego postępowania i narażać URE oraz przedsiębiorców na niepotrzebne spory sądowe. Ponadto NIK zwraca uwagę, że URE powinien być organizacyjnie i logistycznie przygotowany do przeprowadzania kontroli stanu zapasów w terenie, gdyż nie można wykluczyć z góry, że będzie potrzebna taka kontrola, choćby ograniczona do niektórych przedsiębiorstw. Warunku tego nie spełnia wyznaczenie tylko jednego pracownika w Centrali URE do realizacji ww. zadań.

4. Nierzetelne było przekazywanie Pani Joannie Strzelec-Łobodzińskiej Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Gospodarki okresowych informacji sugerujących, że przeprowadzane były kontrole zapasów paliw w siedzibach przedsiębiorstw energetycznych. W okresie od stycznia 2009 r. do kwietnia 2010 r. Prezes lub Wiceprezes URE²⁴ przekazali 8 informacji o kontrolach zapasów paliw, w których jako podstawa ich przeprowadzenia podany był art.

²³ Pismo Dyrektora DPE w URE znak: BO-090-2(16)/2010/AS, z dnia 10 grudnia 2010 r.

²⁴ Dwa pisma podpisane przez Prezesa URE Pana Mariusza Sworę oraz 6 pism podpisanych przez Wiceprezesa URE Pana Marka Woszczyka.

10 ust. 3 *ustawy p.e.* Żadna z tych kontroli nie była faktycznie prowadzona na podstawie tego przepisu. W kolejnych pismach z sierpnia i października 2010 r. Pan Prezes, obok faktycznej podstawy prawnej (art. 28 ust. 1 *ustawy p.e.*), przywoływał także art. 10 ust. 2 pkt 1 *ustawy p.e.* Powołanie ostatniego z wymienionych przepisów było nieuzasadnione i zbędne, gdyż dotyczy on obowiązku poddania się kontroli prowadzonej w trybie art. 10 ust. 3 *ustawy p.e.*, a takie kontrole wykonywane nie były.

W wyniku badań stanu zapasów paliw przeprowadzonych w formie ankietowej URE wytwarzał dokumentację przewidzianą dla kontroli na miejscu w zakładzie energetycznym. Na podstawie wypełnionych formularzy nadesłanych przez przedsiębiorstwa energetyczne, sporządzane były protokoły z kontroli z powołaniem się na art. 10 ust. 5 *ustawy p.e.*, lecz podpisywane przez dyrektora lub wicedyrektora DPE posiadającego jedynie ogólne upoważnienie Prezesa URE wydane na podstawie art. 268a Kpa²⁵, a nie pisemne, imienne upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, wydane na podstawie art. 10 ust. 3 *ustawy p.e.* (które powinno zawierać też nazwę kontrolowanego przedsiębiorstwa energetycznego i zakres kontroli).

Protokoły wysyłane do przedsiębiorstw energetycznych, zawierały informacje na temat rzeczywistego i wymaganego stanu zapasów paliw, ew. wnioski i zalecenia. Przedsiębiorstwa były jednocześnie informowane o możliwości i terminie złożenia wyjaśnień i zastrzeżeń co do treści protokołu.

5. Na podstawie informacji od przedsiębiorstw o stanie zapasów, Prezes URE wydał ogółem w okresie od stycznia 2009 r. do września 2010 r. 13 decyzji orzekających karę w związku z brakiem wymaganych zapasów paliw na łączną kwotę: 263 tys. zł. W 2009 r. Prezes URE wydał 7[...] takich decyzji na łączną kwotę 157 tys. zł, a w 2010 r. 6 decyzji[...] na kwotę 106 tys. zł. Prezes URE odstąpił od wymierzenia kary w dwóch przypadkach oraz umorzył jedno postępowanie.

Przyjęty tryb sprawdzania stanu zapasów paliw prowadził do niepotrzebnych sporów sądowych w związku z wymierzaniem kar, zamiast do rozstrzygania wszelkich wątpliwości w trybie składania zastrzeżeń do ustaleń kontrolnych, gdyż przedsiębiorstwa dopiero na etapie odwoływania się od decyzji o wymierzeniu kary kwestionowały sposób przeprowadzenia kontroli utrzymywania stanu zapasów i interpretację przepisów stosowaną przez Prezesa URE. I tak:

²⁵ Upoważnienie do załatwiania spraw w imieniu Prezesa w zakresie należącym do zadań Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych, określonych w regulaminie organizacyjnym URE, w tym do prowadzenia postępowania dowodowego, wydawania zaświadczeń, postanowień i decyzji administracyjnych.

- spór z powództwa ZE Pątnów-Adamów-Konin SA w sprawie nałożenia kary w wysokości 300 tys. zł, zakończony orzeczeniem SN, po wyczerpaniu wszystkich instancji, w tym kasacji;
- spór z powództwa Elektrociepłowni Kraków SA o nałożenie kary pieniężnej w wysokości 45 tys. zł, zakończony wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie VI Wydział Cywilny z dnia 15 października 2010 r. sygn. akt VI Aca 313/10;
- spór z powództwa Elektrociepłowni Wybrzeże SA w Gdańsku o nałożenie kary pieniężnej w wysokości 110 tys. zł, zakończony wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 października 2009 r. sygn. akt XVII AnE 18/09;
- spór przed Sądem Okręgowym w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z powództwa DALKIA ŁÓDŹ SA w Łodzi o nałożenie kary pieniężnej w wysokości 50 tys. zł (w toku);
- spór przed Sądem Okręgowym w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z powództwa Gminy Miasto Pionki Oddział Wodno-Kanalizacyjno-Ciepłowniczy o nałożenie kary pieniężnej w wysokości 40 tys. zł (w toku).

6. Rzetelne i celowe były kierowane do Ministerstwa Gospodarki przez URE w kontrolowanym okresie inicjatywy dotyczące zmiany nieprecyzyjnych zapisów *rozporządzenia w sprawie zapasów paliw*. Dotyczy to m.in. wykorzystania zapasów paliw, dookreślenia pojęć „sąsiadujący” i „ciągły”, wprowadzenia uregulowań o sposobie i zakresie ewidencji zapasu paliw, doprecyzowania wymagań co do sposobu transportu węgla brunatnego.

W dniu 19 maja 2010 r. Minister Gospodarki wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych²⁸, uwzględniające część uwag Prezesa URE, a niektóre uwagi uwzględniono w ramach zmian *ustawy p.e.*

Najistotniejszą z wprowadzonych zmian do rozporządzenia w sprawie zapasów paliw była zmiana umożliwiająca, by każde przedsiębiorstwo energetyczne używające jako paliwa węgiel brunatny mogło, na podstawie umowy zawartej z kopalnią węgla brunatnego, uznać węgiel pozostający w złożu jako zapas paliwa, bez względu na rodzaj transportu jakim ten węgiel jest dostarczany.

Takie zmiany wynikają, zdaniem NIK, z doświadczeń ZE Pątnów-Adamów-Konin SA, które nie było w stanie spełnić wymogu utrzymywania zapasu węgla brunatnego w ilości dwudziestodobowego zużycia w złożu przygotowanym do wydobywania, przy użyciu taśmociągu jako transportu węgla do miejsca składowania. ZE PAK węgiel brunatny do swoich elektrowni dostarcza transportem kolejowym a nie taśmociągami, natomiast z przyczyn obiektywnych (właściwości fizyko-chemiczne węgla brunatnego),

²⁸ Dz. U. Nr 108 poz. 701.

utrzymywanie zapasu w magazynach lub na składowiskach w ilościach wymaganych jest niemożliwe do wykonania w sposób efektywny. Dokonana zmiana powinna stanowić przesłankę zakończenia prowadzonego przez DPE w stosunku do tego przedsiębiorstwa postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych.

Celowe było również zasygnalizowanie Ministerstwu Gospodarki pojawiających się zagadnień dotyczących zapasu biomasy.

Prezes URE w marcu 2010 r. zasygnalizował Ministerstwu Gospodarki rozważenie potrzeby uregulowania w *rozporządzeniu w sprawie zapasów paliw*, kwestii zapasów biomasy z uwagi na fakt, iż przedsiębiorstwa energetyczne coraz częściej dokonują modernizacji posiadanych kotłów energetycznych i uzyskują energię ze spalania biomasy.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

1. Podjęcie działań organizacyjnych celem wdrożenia systemu kontroli na miejscu w wytypowanych przedsiębiorstwach energetycznych w zakresie utrzymywania zapasów paliw, zgodnie z art. 10 ust. 2-5 *ustawy p.e.*
2. Zapewnienie aktywnego udziału kontrolowanym przedsiębiorstwom przy przeprowadzeniu kontroli stanu zapasów i analizy dokumentów źródłowych dotyczących ewidencjonowania zapasów, do czego zobowiązuje § 5 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zapasów paliw*.
3. Rzetelne informowanie Ministra Gospodarki o realizacji zadań związanych ze sprawdzaniem wielkości zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych.
4. Rozważenie celowości upoważnienia pracowników oddziałów terenowych URE do przeprowadzania kontroli w zakresie utrzymywania zapasów paliw przez przedsiębiorstwa energetyczne, stosownie do zadań kontrolnych określonych w *rozporządzeniu w sprawie właściwości oddziałów URE*.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezesa o przekazanie, w terminie 18 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia do

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

(-) Stanisław Jarosz