



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KGP.410.007.01.2016
P/16/018

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
(Uchwała Kolegium NIK Nr 8/2017 z dnia 22 lutego 2017 r.)*

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/018 - Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Małgorzata Kornaga, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/51/2016 z dnia 23 sierpnia 2016 r.
2. Filip Byczkowski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/40/2016 z dnia 4 sierpnia 2016 r.
3. Renata Patkowska, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/38/2016 z dnia 29 lipca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Regulacji Energetyki¹, Al. Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Maciej Bando, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki² od dnia 2 czerwca 2014 r., poprzednio od 13 grudnia 2013 r. pełnił obowiązki Prezesa URE.

Od 1 czerwca 2011 r. do 13 grudnia 2013 r. Prezesem Urzędu był Pan Marek Woszczyk.

(dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą⁴, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie przeciwdziałał zjawisku tzw. szarej strefy na rynku paliw ciekłych.

Prezes URE realizował obowiązki wynikające z przepisów regulujących koncesjonowanie paliw ciekłych, jednakże sposób wykonywania zadań, jakkolwiek zgodny z przepisami (z zastrzeżeniem stwierdzonych nieprawidłowości), nie zapewniał istotnego wkładu organu koncesyjnego w przeciwdziałanie organów i instytucji państwa zjawisku tzw. szarej strefy na rynku paliw ciekłych.

Prowadząc działalność regulacyjną Prezes URE nie analizował i nie szacował ryzyk związanych z nieprawidłowościami występującymi w obrocie paliwami ciekłymi i nie proponował adekwatnych działań zapobiegających ich występowaniu.

Działania Prezesa URE w zakresie kontroli przedsiębiorców sektora paliw ciekłych i monitorowania realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego⁵ nie były powiązane z ograniczeniem zjawiska nielegalnego obrotu paliwami ciekłymi.

¹ Dalej także: URE lub Urząd.

² Dalej także: Prezes URE lub organ koncesyjny.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienia.

⁴ Od dnia 1 stycznia 2015 r. do czasu zakończenia kontroli, oraz w odniesieniu do 2014 r. działania wcześniejsze (decyzje lub wdrożone rozwiązania) mające wpływ na kontrolowaną działalność w ww. okresie.

W wyniku analizy 19 postępowań koncesyjnych Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że działaniem nierzetelnym organu koncesyjnego było pozostawienie bez adekwatnej reakcji informacji uzyskanych od naczelnika urzędu celnego, dotyczących jednego z podmiotów ubiegających się o wydanie koncesji, po jej wydaniu. Zgodnie z informacją naczelnika urzędu celnego – istniało uzasadnione podejrzenie, iż wnioskodawca był uczestnikiem tzw. transakcji „karuzelowych” mających na celu wyłudzenie podatku VAT.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że:

- Prezes URE z niewielkim zaangażowaniem rozpoznawał problemy związane z udzielaniem koncesji na tzw. czysty obrót⁶ oraz handlem spółkami posiadającymi koncesje na działalność na rynku paliw ciekłych.
- Działania Prezesa URE w zakresie udzielania koncesji na działalność na rynku paliw ciekłych nie zostały określone formalnymi procedurami, a opierały się na ustalonej zwyczajowo praktyce postępowania. W szczególności Prezes URE nie wprowadził procedur określających w sposób całościowy kryteria oraz sposoby stwierdzania i uznawania przez pracowników URE za spełnione przesłanki do udzielania poszczególnych rodzajów koncesji ujętych w *ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne*⁷.
- Prezes URE nie podjął wystarczających działań mających na celu wspieranie przedsiębiorców przy opracowywaniu i składaniu wniosków o udzielenie koncesji, co skutkowało koniecznością wzywania przedsiębiorców do uzupełniania dokumentacji oraz utrudniało proces analizy złożonych dokumentów.
- Prezes URE nie podjął działań, w celu wykorzystania uprawnień do kontroli przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu paliwami ciekłymi, w tym obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą.
- Urząd nie wykorzystywał sprawozdań kwartalnych producentów paliw i sprawozdań rocznych podmiotów o realizacji NCW, do analizy działań wszystkich podmiotów zobowiązanych do realizacji NCW. Rzetelna analiza tych sprawozdań mogła służyć również do wykorzystania ich jako źródła informacji o przedsiębiorstwach działających w szarej strefie.
- Opłaty wnoszone przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja w zakresie paliw płynnych, pozostają na niezmiennym poziomie od czerwca 1998 r. W tym czasie wskaźnik inflacji w ujęciu rocznym wyniósł 87,4 %⁸.

⁵ Dalej: NCW – minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych zużytych we wszystkich rodzajach transportu w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie drogowym i kolejowym, liczony według wartości opałowej.

⁶ Wykonywanie działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi bez posiadania jakichkolwiek urządzeń technicznych służących wykonywaniu takiej działalności,

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.; dalej: ustawa - *Prawo energetyczne*.

⁸ Inflacja obliczona według skali rocznej w okresie od czerwca 1998 r. do listopada 2016 r. – na podstawie kalkulatora inflacji <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/kalkulator-inflacji>.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Analizowanie wpływu szarej strefy na funkcjonowanie rynku paliw i podejmowanie działań w tym zakresie

1.1. Ramy prawne oddziaływania Prezesa URE jako regulatora rynku paliw i jego główne źródła informacji o tym rynku

Opis stanu faktycznego

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, jako centralny organ administracji rządowej, działając w granicach własnych kompetencji⁹ wykorzystywał możliwości oddziaływania na rynek paliw ciekłych w ograniczonym zakresie.

URE nie zlecał zewnętrznym podmiotom sporządzania raportów lub opracowań analitycznych dotyczących nieprawidłowości i ryzyk na rynku paliwowym. Nie prowadził również analizy skuteczności swoich działań oraz wprowadzanych przepisów w zakresie obrotu paliwami ciekłymi.

Według wyjaśnień¹⁰ Dyrektora Departamentu Rynków Paliw Gazowych i Ciekłych¹¹ kompetencje Prezesa URE nie obejmują systemowej, cyklicznej analizy zasadności czy skuteczności zadań postawionych przed Prezesem URE w kontekście oczekiwanych przez prawodawcę rezultatów, w tym analizy występujących ryzyk. Jego zdaniem katalog zadań nie określa uprawnień dla Prezesa URE w zakresie podejmowania działań o charakterze legislacyjnym, umożliwiającym kreowanie, bądź korektę regulacji oddziałujących systemowo (globalnie) na ten rynek. Według Dyrektora DRG właśnie tym działaniom, służy sporządzanie analiz ryzyka w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z udzielonych koncesji, realizacji NCW i NCR¹² oraz w zakresie stosowania się uczestników rynku paliw ciekłych do obowiązujących regulacji. Zadania o charakterze systemowym, obejmujące w szczególności określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, przygotowania projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji, *Prawo energetyczne* pozostawia ministrowi właściwemu do spraw energii (art. 12 ust. 2 tej ustawy). Ponadto URE posiada ograniczone możliwości finansowe, które również warunkują faktyczny zakres działań Urzędu (szerzej patrz także pkt 1.2. *Wystąpienia*)

(dowód: akta kontroli str. 2237-2243)

Działania Prezesa URE związane z realizacją NCW, czy też identyfikacją przypadków działań nielegalnych, nastawione są na karanie za nieprzestrzeganie wykonania obowiązków wynikających z udzielonych koncesji, przez poszczególne podmioty działające na rynku paliw. Pozostałe informacje, pozyskiwane od instytucji nadzorujących lub monitorujących rynek paliwowy¹³, nie dostarczają indywidualnych

⁹ Wynikających m.in. z przepisów: ustawy – *Prawo energetyczne*, ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2015 r. poz. 775, ze zm. – dalej: *ustawa o biokomponentach*), ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1728, ze zm. – dalej: *ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania*), ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 – dalej: *u.s.d.g.*).

¹⁰ Pismo z dnia 14 września 2016 r. znak: DRG-4.090.1.2016.MBe.

¹¹ Dalej: DRG. Z dniem 6 września 2016 r. w ramach struktury organizacyjnej URE wyodrębniono dwa odrębne departamenty: Dep. Rynku Paliw Gazowych i Dep. Rynku Paliw Ciekłych (*zarządzenie nr 110 z dnia 29 sierpnia 2016 r.* – M.P. poz. 891, zmieniające *zarządzenie Nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki* – M.P. poz. 971).

¹² NCR (Narodowy Cel Redukcyjny) – minimalna wartość ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w cyklu życia paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, gazu skroplonego LPG. Możliwość podjęcia działań związanych z obowiązkiem realizacji NCR, uzależniona jest od wydania przez Ministra Energii rozporządzeń wykonawczych na podstawie art. 30h oraz art. 30i *ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania*, co nie nastąpiło do czasu zakończenia kontroli.

¹³ Np. Ministerstwo Finansów, Agencja Rezerw Materiałowych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Główny Urząd Statystyczny, organy unijne, organizacje pozarządowe i inne.

danych, możliwych do wykorzystania w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa URE.

W URE analizie podlegają dane zawarte w sprawozdaniach rocznych, o których mowa w art. 30b *ustawy o biokomponentach*¹⁴, które podlegają porównaniu z danymi zawartymi w sprawozdaniach kwartalnych, o których mowa w art. 30 ust. 2¹⁵ i 3¹⁶ tej ustawy oraz wynikające z treści konkretnych wyjaśnień i dokumentów pozyskanych w toku postępowania.

URE dane zawarte w ww. sprawozdaniach kwartalnych, zgodnie z art. 30 ust. 4 *ustawy o biokomponentach*, po ich zagregowaniu przekazuje ministrom właściwym do spraw: finansów publicznych, energii, rynków rolnych, środowiska oraz Prezesowi Agencji Rynku Rolnego, w terminie do 75 dni po zakończeniu kwartału w formie „Zbiorczych raportów kwartalnych dotyczących rynku paliw ciekłych i biopaliw ciekłych”. Zdaniem Urzędu w przypadku tego konkretnego zadania związanego z działaniem na zbiorze danych dotyczących rynku paliw ciekłych, Prezesowi URE nie powierzono dokonania analizy tych danych, a jedynie ich pozyskanie i przekazanie innym organom w celu – jak należałoby się spodziewać – wykorzystania do kreowania lub korekty mechanizmów np. przeciwdziałających działaniom nielegalnym na rynku paliwowym.

(dowód: akta kontroli str. 595-603, 2237-2243)

Dyrektor Generalny Urzędu¹⁷, jako zidentyfikowane ryzyko w obszarze, który można określić jako działanie nielegalne na rynku paliwowym i mające wpływ na sferę opłat koncesyjnych wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, wskazał wykonywanie działalności bez wymaganej prawem koncesji. Sytuacja taka ma miejsce w dwóch przypadkach: przedsiębiorca unika poddania się procesowi regulacji, bądź została mu cofnięta koncesja na obrót paliwami za rażące naruszenie jej warunków. W przypadku powzięcia w trakcie postępowań administracyjnych informacji o prowadzeniu przez podmiot obrotu paliwami bez wymaganej koncesji, komórki merytoryczne URE zawiadamiały o tym organy ścigania, wskazując na podejrzenie naruszenia prawa, tj. popełnienia wykroczenia z art. 60¹ *ustawy z dnia 20 maja 197 r. Kodeks wykroczeń*¹⁸. W przypadku, gdy organ zewnętrzny stwierdzał naruszenie prawa i informował o tym URE, komórka merytoryczna Urzędu m.in. informowała organ zgłaszający naruszenie o konieczności powiadomienia właściwych organów ścigania.

(dowód: akta kontroli str. 1365-1366, 2244-2251, 3519-3538, 3820-3823)

1.2. Ramy organizacyjno-finansowe wpływające na działalność Prezesa URE na rynku paliw

Według Dyrektora Generalnego Urzędu¹⁹, Prezesowi URE przekazywane były nowe zadania, bez odpowiednich środków do ich realizacji. Skutkowało to brakiem

¹⁴ Podmioty realizujące NCW są obowiązane do przekazywania, w terminie 90 dni po zakończeniu roku kalendarzowego, Prezesowi URE, sprawozdań rocznych sporządzonych na podstawie faktur VAT.

¹⁵ Producenci, o których mowa w *ustawie o biokomponentach*, na podstawie art. 30 ust. 2 przekazują, w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału sprawozdania kwartalne, sporządzone na podstawie faktur VAT lub innych dokumentów zawierających informacje określone w tym przepisie.

¹⁶ Na podstawie art. 30 ust. 3 *ustawy o biokomponentach*, Minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału, Prezesowi URE oraz Prezesowi Agencji Rynku Rolnego, sporządzone według kodów CN, na podstawie danych z systemów administracji celnej prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów, sprawozdanie kwartalne zawierające informacje dotyczące ilości i rodzajów biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych importowanych oraz sprowadzonych w ramach nabycia wewnątrzwspólnotowego przez producentów i podmioty sprowadzające.

¹⁷ Pismo z dnia 16 września 2016 r. (znak: BDG.090.6.2016.MSzS).

¹⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.

¹⁹ Pisma: z dnia 5 września 2016 r. (znak:BDG.090.6.2016.MSzS) oraz z dnia 20 października 2016 r. (znak:BDG.090.6.2016).

adekwatnych środków m.in. na realizację bieżących działań, rozwój kompetencji, zlecenie profesjonalnych opracowań, pozyskanie wysoko wykwalifikowanej kadry oraz przeciążeniem zasobów i struktur już funkcjonujących.

Według *Oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w URE za rok 2015*, sporządzonych przez Prezesa URE, Biuro Dyrektora Generalnego (BDG) oraz DRG, w Urzędzie w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W *Oświadczeniu* Prezes URE wskazał na następujące zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w 2015 r.:

1. Brak środków finansowych na zaangażowanie ekspertów zewnętrznych oraz pracowników z wiedzą specjalistyczną do realizacji zadań Prezesa URE.
2. Fluktuacja i utrata wartościowych pracowników, nieskuteczny proces naboru pracowników związany z przypadkami braku chętnych na oferowane stanowiska.
3. Stan osobowy nieadekwatny do realizacji ustawowych zadań.
4. Brak wystarczającego wyposażenia w narzędzia informatyczne w zakresie wsparcia zadań merytorycznych (m.in. ułatwiających składanie i weryfikację wniosków kierowanych do Urzędu – Bazy URE, windykację i pobór należności Skarbu Państwa) wymusza konieczność załatwiania spraw w sposób manualny.
5. Brak pełnej współpracy ze strony innych organów państwa i przekazywanie niepełnych danych na potrzeby Prezesa URE.

Prezes URE wyjaśnił²⁰, że od lat sygnalizuje trudną sytuację kadrową i finansową Urzędu, informując o tych potrzebach Ministra Finansów²¹, Sejm i Senat.

W związku z nowymi zadaniami i zwiększeniem skali dotychczas wykonywanych, w tym wynikających z planu wprowadzenia tzw. *pakietu paliwowego*²², obejmującego m.in. *zmiany ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy Prawo energetyczne*²³, pismem z dnia 10 maja 2016 r. Prezes URE wystąpił do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów²⁴ i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁵, m.in. z wnioskiem o wskazanie w Ocenie Skutków Regulacji (OSR) dodatkowych nakładów osobowych dla Urzędu na poziomie dwóch etatów.

Prezes URE w piśmie z dnia 16 sierpnia 2016 r. skierowanym do Ministra Finansów, wskazał, że *ustawa o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*²⁶ wprowadza wiele nowych obowiązków wymagających zatrudnienia

²⁰ Pismo z dnia 25 października 2016 r., znak: BDG.090.6.2016.MSzS.

²¹ Dalej: MF.

²² Pakiet paliwowy stanowi zbiorcze określenie zmian normatywnych wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1052) z dniem 1 sierpnia 2016 r. oraz na mocy ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1165) z dniem 2 września 2016 r. Ilekroć jest mowa w niniejszym wystąpieniu o Pakiecie paliwowym należy przez to rozumieć obie ww. ustawy.

²³ Zmiany zawarte w ustawie o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw dotyczyły także m.in. ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym.

²⁴ Dalej: RM.

²⁵ Dalej: KPRM.

²⁶ W art. 43 ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw określono maksymalne limity wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Prezesa URE, wynikających z tej ustawy, w latach 2016-2025, zgodnie z tym co przewidziano w OSR jako koszty nowych 20 etapów w pierwszym roku i 40 w kolejnym roku, tj. koszty osobowe 1 737 120 zł w pierwszym roku i po 3 474 240 zł w każdym kolejnym roku. W ramach zmian dotyczących kompetencji URE przewidziano też w OSR dodatkowe koszty transportu i delegacji stosownie do przyznanego etatów w wysokości 100 000 zł w pierwszym roku i po 800 000 zł w kolejnych latach oraz koszty szkoleń, usług obcych i inne w wysokości 2 237 120 zł z pierwszym roku i po 4 747 240 zł w kolejnych latach.

i przeszkolenia nowych pracowników oraz stworzenia narzędzi informatycznych do ich realizacji. Natomiast w przepisach wprowadzających ustawę nie uwzględniono odpowiedniego czasu na uruchomienie środków finansowych z budżetu państwa, jak i czasu do należytego przygotowania URE (rekrutacja, szkolenie, wykonanie narzędzi informatycznych).

Minister Finansów w piśmie z dnia 5 września 2016 r. poinformował Prezesa URE, że w ustawie budżetowej na rok 2016 nie zaplanowano rezerwy celowej, z której środki można byłoby przeznaczyć na finansowanie zadań wynikających z przedmiotowej nowelizacji oraz że w roku 2016 zadania te powinny być sfinansowane z limitu wydatków określonego w ustawie budżetowej na rok 2016 dla cz. 50 – URE „w ramach wygoszparowania odpowiednich środków na ten cel”. Wobec braku w cz. 50 – URE środków możliwych do przeznaczenia na ten cel w 2016 roku na poziomie odpowiednim do potrzeb, Prezes URE wystąpił pismem z dnia 15 września 2016 r. do Prezesa Rady Ministrów o interwencję w sprawie udostępnienia URE środków na realizację nowych zadań, wskazując jako potencjalne źródło rezerwę ogólną budżetu państwa. Do dnia 20 października 2016 r. URE nie otrzymało dodatkowych środków z budżetu państwa na rok 2016 na realizację nowych zadań wynikających z nowelizacji ustawy – *Prawo energetyczne*. Dyrektor Generalny URE w piśmie z dnia 20 października 2016 r. poinformował²⁷, że zgłaszane potrzeby w tym zakresie nie są też uwzględnione na obecnym etapie prac w projekcie budżetu na rok 2017.

(dowód: akta kontroli str. 325-492, 1456-1465, 2237-2243, 2315-2328, 3348-3371)

Zespół do spraw określenia potrzeb organizacyjnych wynikających ze zmiany przepisów ustawy – *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*²⁸ dotyczących zasad koncesjonowania oraz nadzoru nad rynkiem paliw gazowych i ciekłych, w zakresie właściwości Prezesa URE dokonał m.in. analizy obciążenia Urzędu w związku z dodatkowymi zadaniami wskazując:

- nowe zadanie – obsługa sprawozdawczości miesięcznej koncesjonariuszy magazynowania paliw ciekłych – MPC (DRG, ok. 100-150 sprawozdań miesięcznych),
- nowe zadanie – kontrola w zakresie paliw ciekłych (DRG),
- nowe zadanie – koncesjonowanie przeladunku paliw ciekłych (DRG, 200 wniosków w sprawie udzielenia/zmiany koncesji MPC),
- dostosowanie koncesji paliwowych do nowych rodzajów paliw ciekłych (Oddziały, DRG, 8 300 wniosków),
- nowe zadanie – prowadzenie siedmiu wykazów: podmiotów, które złożyły wnioski o udzielenie/zmianę lub cofnięcie koncesji/promesy; cofniętych koncesji; udzielonych promes koncesji; postępowań zakończonych udzieleniem koncesji/odmową udzielenia/umorzeniem postępowania; wygasłych koncesji; udzielonych koncesji (DRG i inne komórki organizacyjne w tym BDG odpowiedzialne za systemy informatyczne, bieżąca aktualizacja bazy i ewentualnie ręczne eksporty na stronę www.ure.gov.pl).

Zespół ocenił, że realizacja nowych zadań Prezesa URE wymaga zwiększenia budżetu Urzędu w latach 2016-2018 o następujące kwoty: 2016 r. – 645,5 tys. zł; 2017 r. – 7 604,3 tys. zł i 2018 r. – 6 425,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 390-409)

²⁷ Pismo znak: BDG.090.6.2016.

²⁸ Zespół powołany decyzją Prezesa URE nr 5/2016 z dnia 22 lipca 2016 r. przedstawił raport opatrzonej datą 27 lipca 2016 r.

1.3. Działania podejmowane przez Prezesa URE na rynku paliw w powyższych uwarunkowaniach prawno-finansowych

Prezes URE podejmował działania na rzecz kształtowania oraz doskonalenia regulacji bądź mechanizmów oddziałujących na uczestników rynku paliw w przypadkach, gdy organy posiadające kompetencje do podejmowania działań o charakterze legislacyjnym włączały go do udziału w procesie legislacyjnym lub przedlegislacyjnym. Według Dyrektora DRG²⁹ regułą było nieuzgadnianie z Prezesem URE najważniejszych regulacji tego sektora ostatnich lat, w tym związanych z kompetencjami tego organu. Pomimo tych uwarunkowań Prezes URE prezentował szereg możliwych do wprowadzenia działań, oddziałujących na uczestników rynku paliw ciekłych. Na propozycje te składały się m.in. następujące inicjatywy:

1. W piśmie z dnia 14 lutego 2012 r. skierowanym do Ministerstwa Gospodarki³⁰ prezes URE zwracał uwagę na konieczność podjęcia decyzji co do dalszych zasad funkcjonowania systemu reglamentacji rynku paliw ciekłych – tj. wzmocnienie organu regulacyjnego połączonego z wyposażeniem go w adekwatne środki bądź rozważenie propozycji przekształcenia systemu koncesjonowania obrotu paliwami ciekłymi w system działalności regulowanej wpisem do rejestru. W kontekście wzmocnienia pozycji organu koncesyjnego Prezes URE wskazał, że należy rozstrzygnąć czy koncesjonowanie ma służyć tylko celom ewidencyjnym (jak dotychczas) czy też proces koncesjonowania ma mieć charakter regulacyjny i umożliwić organowi regulacyjnemu wpływanie na funkcjonowanie rynku.
2. W piśmie z 26 kwietnia 2012 r. skierowanym do MG, kontynuującym prezentację koncepcji zmiany podejścia do systemu koncesjonowania poprzez zwiększenie możliwości oddziaływania organu regulacyjnego na przedsiębiorstwa energetyczne, zaostrenie sankcji za wykonywanie działalności gospodarczej bez wymaganej prawem koncesji, doprecyzowania kwestii związanych z zabezpieczeniami, o których mowa w art. 38 ustawy *Prawo energetyczne*.
3. W piśmie z dnia 19 lipca 2012 r. do MG, obejmującym m.in. zagadnienie ograniczenia zakresu koncesjonowania obrotu paliwami ciekłymi oraz z dnia 13 listopada 2012 r. obejmującym propozycje korekty konkretnych zapisów odnośnie zmiany sposobu reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie paliw ciekłych.
4. W piśmie z dnia 4 lipca 2013 r. skierowanym do MG dotyczącym problematyki ograniczenia zjawiska szarej strefy na rynku paliw ciekłych, uwzględniającym omówienie propozycji konkretnych przepisów oraz w pismach z dnia 18 września 2014 r. skierowanych do MG oraz Ministerstwa Środowiska, dotyczących problematyki obrotu olejem popirolitycznym jako paliwem opałowym lub dodatkiem do paliw opałowych.

Prezentowane w powyższych pismach propozycje nie zyskały aprobaty organów państwa, które posiadały kompetencje do ich wprowadzenia do systemu prawnego. W przypadku koncepcji reformy systemu koncesjonowania nie zdecydowano się wówczas na wzmocnienie regulatora zarówno pod względem kompetencji jak i doposażenia pod względem informatycznym i osobowym, a także na zmianę formuły reglamentacji rynku paliw ciekłych. Według wyjaśnień Prezesa URE³¹ koncepcja o zbliżonym charakterze, ale znacznie szerszym, krajowym zasięgu współdziałania, została następnie podjęta przez MF. W dniu 29 maja 2015 r. na

²⁹ Pismo z dnia 9 września 2016 r., znak: DRG-4.090.1.2016.MBe.

³⁰ Dalej: MG.

³¹ Pismo znak: BDG.090.6.2016.MSzS z dnia 25 października 2016 r.

spotkaniu „Zespołu eksperckiego do spraw przestępczości w zakresie podatku od towarów i usług oraz akcyzy” w MF, jego przedstawiciele zaprezentowali jej założenia. Mając zatem na uwadze, że MF podjęło się tej inicjatywy, nie było potrzeby jej powielania przez Prezesa URE. Zasadnym zaś była realizacja oczekiwanej przez resort współpracy w tym zakresie, która objęła w szczególności analizę przedstawionej propozycji oraz jej pozytywne zaopiniowanie przez URE. Istotną zaletą realizacji tej koncepcji przez MF jest zdecydowanie większy dostęp do szeregu baz danych oraz – co, jak pokazała historia poprzedniej edycji platform, ma decydujące znaczenie – znacznie bogatsze zasoby informatyczne i finansowe. Nie bez znaczenia w kontekście dotychczasowych doświadczeń jest także fakt posiadania inicjatywy legislacyjnej, umożliwiającą instytucjonalizację tej inicjatywy po zakończeniu i przetestowaniu projektu.

(dowód: akta kontroli str. 89-310, 2237-2243, 3493-3506)

Do Prezesa URE kierowane były, bezpośrednio lub – w przypadku pism kierowanych do innych organów lub osób – do jego wiadomości, liczne wystąpienia organizacji branżowych, tj. Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego³² oraz Polskiej Izby Paliw Płynnych³³ dotyczące koncesjonowania paliw ciekłych, nielegalnego obrotu paliwami ciekłymi oraz zjawiska szarej strefy. Wskazywano w nich postulaty i propozycje w zakresie sposobów i instrumentów zapobiegania nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi i przeciwdziałania funkcjonowania szarej strefy, jak również zmodyfikowania zasad koncesjonowania paliw ciekłych – poprzez wprowadzenie zmian normatywnych i/lub podjęcie określonych działań bądź zmianę praktyki działania Prezesa URE i podległego mu urzędu³⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 810-918, 921-1010, 3356-3371)

Prezes URE występował również o zmianę wysokości opłat koncesyjnych, o których mowa w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja*³⁵:

1. W piśmie z dnia 19 czerwca 2012 r. skierowanym do MG³⁶ Prezes URE przekazał opracowany w URE projekt *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa URE corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja*³⁷. Prezes URE m.in. zaproponował podwyższenie wysokości maksymalnej opłaty wnoszonej przez przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja z 1 mln zł do 2 mln zł. Projekt przewidywał również obniżenie wskaźnika obliczenia opłaty zależnej od przychodów przedsiębiorstwa dla tzw. „pozostałych paliw” (z 0,0004 do 0,0003), w tym paliw ciekłych. W uzasadnieniu do rozporządzenia wskazano m.in. „(...) usytuowanie górnej granicy opłaty koncesyjnej na poziomie 1 mln zł de facto skutkuje uprzywilejowaniem tych przedsiębiorców, którzy ponoszą stosunkowo mniejsze – bo ograniczone górnym progiem – ciężary z tytułu opłat koncesyjnych. Problem dyskryminacyjnego charakteru opłat koncesyjnych sygnalizowany był niejednokrotnie w skargach organizacji przedsiębiorców kierowanych do Ministra Gospodarki oraz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Proponowane

³² Dalej POPIHN.

³³ Dalej PIPP.

³⁴ Powyższe wystąpienia kierowane do Prezesa URE zawarte były w licznych pismach PIPP oraz POPIHN (w okresie od października 2014 r. do stycznia 2016 r. – łącznie 32 pisma).

³⁵ Dz. U. Nr 60 poz. 387, ze zm.

³⁶ Znak: BPR-0730-2(1)/2012/AT.

³⁷ Dalej: projekt rozporządzenie w sprawie opłat.

podniesienie górnej granicy opłaty koncesyjnej powinno, zatem zapobiec nierównemu traktowaniu koncesjonariuszy.” Minister Gospodarki w piśmie z dnia 3 grudnia 2012 r., adresowanym do Szefa KPRM, dotyczącym omawianej nowelizacji rozporządzenia wskazał, że w MG został przygotowany projekt ustawy *Prawo energetyczne*, który jest na etapie rozpatrywania przez Komitet do Spraw Europejskich. Według wyjaśnień Ministra Gospodarki w projekcie tym przewiduje się wydanie odpowiedniego rozporządzenia Ministra Gospodarki zastępującego ww. istniejące rozporządzenie Rady Ministrów, w związku z czym nowelizacja istniejącego rozporządzenia wydaje się niecelowa. Natomiast koncepcja przekazana przez Prezesa URE zostanie wzięta pod uwagę przy opracowaniu nowego projektu rozporządzenia .

2. W związku z powyższym, Prezes URE zwrócił się do Ministra Gospodarki pismem z dnia 10 grudnia 2012 r., w którym podtrzymał swoje stanowisko o potrzebie niezwłocznego zainicjowania procesu legislacyjnego zmierzającego do wprowadzenia w życie zaproponowanego projektu rozporządzenia. URE nie posiada informacji, z jakich powodów nie wprowadzono w życie proponowanych zmian z przedłożonego projektu ww. rozporządzenia.

W latach 2013-2016 (do 31 sierpnia 2016 r.) Prezes URE nie przedstawiał ponownie swojego stanowiska w kwestiach zmiany wysokości opłat koncesyjnych³⁸, gdyż wobec dwukrotnych zapewnień Ministra Gospodarki oraz Szefa KPRM, był przekonany, że przedstawione przez Urząd w 2012 r. propozycje odnośnie zmian w *rozporządzeniu w sprawie wysokości opłat* są przedmiotem oceny oraz analiz i oczekiwał na dokonanie zapowiedzianych zmian.

Mając na uwadze obszerne nowelizacje ustawy *Prawo energetyczne*, dokonane w roku 2016, pismem z dnia 26 września 2016 r. Prezes URE zwrócił się do Przewodniczącego Komitetu Stałego RM, Ministra Energii oraz Finansów z wnioskiem o potrzebę zainicjowania procesu legislacyjnego zmierzającego do wprowadzenia w życie nowego *rozporządzenia w sprawie wysokości opłat*.

(dowód: akta kontroli str. 314-492)

W latach 2014-2016 przedstawiciele Urzędu brali udział w konsultacjach międzyresortowych projektów aktów prawnych oraz zgłaszali do organów posiadających inicjatywę legislacyjną propozycje zmian przepisów w zakresie paliw ciekłych w odniesieniu do następujących aktów prawnych:

1. *Ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*. Był to projekt poselski i nie został skierowany do konsultacji międzyresortowych. Pismem z dnia 10 maja 2016 r. Dyrektor Departamentu Prawnego i Rozstrzygania Sporów skierował do Sekretarza Stałego Komitetu RM uwagi do projektu przedmiotowej ustawy. Prezes URE już po uchwaleniu ww. ustawy, skierował do Ministra Energii pismo³⁹ zawierające wniosek o podjęcie inicjatywy legislacyjnej i dokonanie zmian przepisów wprowadzonych tą ustawą, ze względu na dostrzeżone wątpliwości;
2. *Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku paliwowym*⁴⁰;
3. *Ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania*.

(dowód: akta kontroli str. 493-564)

³⁸ Pismo znak: BDG.090.6.2016.MSzS. z dnia 27 września 2016 r.

³⁹ Z dnia 16 sierpnia 2016 r., znak: DRG.DRG-4.0730.3.2016.MSa.

⁴⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1695, ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Dostrzegając dotychczasową aktywność Prezesa URE jako regulatora rynku paliw ciekłych, podejmowaną i prowadzoną często w niekorzystnych uwarunkowaniach prawnych oraz organizacyjno-finansowych, NIK zwraca uwagę na celowość wzmoczenia aktywności w zakresie monitorowania tego rynku, w szczególności pod kątem analizowania potencjalnych nieprawidłowości i zapobiegania ich wystąpieniu. W tym kontekście, zdaniem NIK, przystąpienie do systematycznego sporządzania analiz ryzyka powinno być naturalnym procesem odpowiednio powiązany z wykonywaną działalnością regulacyjną na rynku paliw ciekłych. Za podjęciem działań w tym obszarze dodatkowo przemawiają także nowe zadania i kompetencje dla Prezesa URE i Urzędu, wynikające z tzw. pakietu paliwowego.

Od 2012 r. brak było aktywności Prezesa URE w zakresie opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja. Dopiero w trakcie kontroli NIK pismem z dnia 26 września 2016 r. Prezes URE ponowił swoje wystąpienie w sprawie zmiany wysokości ww. opłat.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

2. Koncesjonowanie i monitorowanie rynku paliw ciekłych

2.1. Organizacja realizacji zadań organu koncesyjnego

Opis stanu
faktycznego

Koncesjonowanie paliw ciekłych w okresie objętym kontrolą należało w URE do właściwości dziewięciu komórek organizacyjnych: jednej w Centrali URE⁴¹ oraz wszystkich ośmiu oddziałów terenowych URE. Podział kompetencji pomiędzy powyższymi komórkami organizacyjnymi określały obowiązujące regulaminy organizacyjne URE.

(dowód: akta kontroli, str. 81)

2.2. Koncesjonowanie paliw ciekłych

Liczba ważnych koncesji na działalność na rynku paliw ciekłych na dzień 30 września 2016 r. wynosiła 8 284. Liczba ważnych koncesji na wytwarzanie (WPC) wynosiła 46, magazynowanie (MPC) – 52, przesył (PPC) – dwie, obrót paliwami ciekłymi (OPC) – 8 061, obrót paliwami ciekłymi z zagranicą (OPZ) – 32 oraz obrót paliwami ciekłymi z zagranicą wyłącznie w zakresie gazu skroplonego LPG (OPZ-LPG) – 91.

W okresie objętym kontrolą, Prezes URE udzielił 1 564 koncesji na działalność na rynku paliw ciekłych, z których 1 410 zostało udzielonych w oddziałach terenowych URE (zgodnie z właściwością były to tylko koncesje OPC), a pozostałe 154 zostały udzielone w DRG (w tym 31 koncesji OPC).

W kontrolowanym okresie Prezes URE odmówił udzielenia koncesji na działalność na rynku paliw ciekłych łącznie w 190 przypadkach, w tym 151 decyzji dotyczyło odmowy udzielenia koncesji w zakresie obrotu paliwami ciekłymi. Przy czym 145 decyzji wydanych zostało w oddziałach terenowych URE, a 45 w DRG. Wśród powyższych 190 decyzji negatywnych było także 35 decyzji odmawiających udzielenia koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą wydanych w 2015 r.

⁴¹ Od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 września 2016 r. przez Departament Rynków Paliw Gazowych i Ciekłych, a od dnia 1 października 2016 r. przez Departament Rynku Paliw Ciekłych.

W okresie objętym kontrolą sprawy z wniosków o udzielenie koncesji w 667 przypadkach zostały załatwione przez Prezesa URE w inny sposób⁴², w tym w 2016 r. (do dnia 30 września) 395 razy, a w 2015 r. – 272 razy.

Prezes URE w okresie objętym kontrolą wydał również 1 197 decyzji o zmianie obowiązujących koncesji.

W badanym okresie utraciło moc 1 800 koncesji (599 koncesji w 2016 r. i 1201 koncesji w 2015 r.), z tego 1 114 na skutek upływu terminu ich ważności. W 2016 r. miało to miejsce w 286 przypadkach (283 dotyczyły koncesji OPC), zaś w 2015 r. – w 828 przypadkach (koncesji OPC dotyczyły 824 przypadki).

W ogólnej liczbie koncesji, które utraciły moc, w okresie objętym kontrolą, wystąpiło 391 przypadków, w których koncesje utraciły moc na skutek ich cofnięcia przez Prezesa URE z urzędu. W 2016 r. wydano 202 takie decyzje, z czego 201 dotyczyło koncesji na obrót paliwami ciekłymi, a jedna magazynowania paliw ciekłych. W roku poprzedzającym były natomiast 189 takie rozstrzygnięcia, z których 172 dotyczyły koncesji OPC, a 17 dotyczyło koncesji WPC.

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie koncesjonowania paliw ciekłych w DRG realizowane były przez wydział ds. paliw i biopaliw ciekłych w składzie siedmiu pracowników i naczelnik.

(dowód: akta kontroli, str. 3212-3241, 3293-3305)

2.3. Narzędzia informatyczne wykorzystywane przez URE

W URE funkcjonował system bazodanowy gromadzący informacje dotyczące koncesjonowania paliw ciekłych p.n. „Bazy URE”, którym administrowało Biuro Dyrektora Generalnego. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmiany zakresu danych gromadzonych w Bazach URE⁴³. W Urzędzie funkcjonował także wdrożony w czerwcu 2016 r. elektroniczny system obiegu dokumentów (eDOK), pełniący rolę narzędzia wspomagającego tradycyjny obieg dokumentów. URE posiadał także system finansowo-księgowy Xpertis. Pomiędzy poszczególnymi systemami – Bazami URE, eDOK i systemem finansowo-księgowym nie istniały wzajemne powiązania i nie miały one możliwości bezpośredniej wymiany danych. Przenoszenie informacji pomiędzy wykorzystywanymi systemami było możliwe ręcznie. Systemy nie posiadały automatycznych mechanizmów weryfikacji tożsamości danych w tych systemach. Bazy URE nie pozwalały na generowanie dokumentów wytwarzanych w toku postępowania lub ich części – decyzji, postanowień, pism kierowanych do strony postępowania lub metryk postępowania.

Bazy URE były użytkowane przez pracowników merytorycznych komórek organizacyjnych Urzędu w zakresie udzielonych im uprawnień, którzy odpowiadali za dane gromadzone i przetwarzane w tej bazie.

W zakresie dotyczącym podmiotów oraz transakcji na rynku paliw ciekłych URE nie posiadał dostępu do wewnętrznych baz danych innych organów i podmiotów.

Bazy URE nie posiadały funkcjonalności zdalnego udostępniania zasobów innym organom i podmiotom (np. administracji skarbowej, kontroli skarbowej i celnej, policji, inspekcji handlowej). Według wyjaśnień⁴⁴ naczelnika wydziału informatyki w BDG, Bazy URE były systemem wewnętrznym i stanowiły narzędzie pomocnicze

⁴² Tj. odmowa wszczęcia postępowania, pozostawienie bez rozpoznania, pozostawienie bez rozpatrzenia, umorzenie postępowania, zwrot wniosku.

⁴³ Za wyjątkiem zmiany polegającej na rozszerzeniu ich funkcjonalności o możliwość wyróżnienia podmiotów posiadających koncesję związaną bądź niezwiązaną z obowiązkiem złożenia zabezpieczenia majątkowego, o którym mowa w art. 38a ustawy – *Prawo energetyczne*.

⁴⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 18 października 2016 r.

dla potrzeb pracowników Urzędu. Bazy URE posiadały możliwość eksportu danych do arkusza kalkulacyjnego, które to dane w razie potrzeby mogły być przekazywane na prośbę innych podmiotów. Według wyjaśnień⁴⁵ głównego specjalisty w DRG, w momencie tworzenia Baz URE nie było także szerokiego zainteresowania dostępem do tych danych; pojawiło się ono w ostatnim okresie (roku/dwóch lat). Wcześniej zapytania dotyczyły konkretnych podmiotów. Wskazał również, iż wedle jego wiedzy nie było oczekiwań, by przyznać jakimkolwiek organowi czy podmiotowi dostęp globalny, do całości zasobów baz danych.

W 2015 r. podjęto działania mające na celu zmodyfikowanie dotychczas wykorzystywanych Baz URE i wdrożenie nowego systemu bazodanowego (tzw. nowych Baz URE). Nowe Bazy URE miały zostać wdrożone we wrześniu 2016 r. W związku z wprowadzeniem tzw. *Pakietu paliwowego* konieczne stało się przeprojektowanie przygotowanego narzędzia informatycznego pod kątem nowych rozwiązań normatywnych, w tym stworzenie technicznej możliwości udostępniania Baz URE podmiotom zewnętrznym. Według wyjaśnień naczelnika informatyki w BDG zakończenie tych prac zaplanowano na grudzień 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 595-603, 716-720, 3306-3322)

2.4. Monitorowanie rynku paliw ciekłych

W okresie objętym kontrolą, w URE stosowane były ograniczone mechanizmy monitorowania rynku paliw ciekłych.

Według wyjaśnień Dyrektora DRG⁴⁶, na „*instrumentarium wykorzystywane przy monitorowaniu rynku paliw ciekłych*” składały się przepisy prawa powszechnie obowiązującego, uprawniające Prezesa URE do:

1. Pozyskania, w toku postępowania w sprawie udzielenia lub zmiany koncesji, informacji i dokumentów od wnioskodawcy umożliwiających dokonanie oceny spełnienia obowiązków przez wnioskodawcę.
2. Pozyskania, w toku postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z nieprzestrzeganiem obowiązków wynikających z koncesji bądź w związku z niewykonaniem obowiązku realizacji NCW, informacji i dokumentów umożliwiających dokonanie oceny wykonywania tych obowiązków.
3. Pozyskania informacji i dokumentów, dotyczących wykonywanej przez przedsiębiorstwo energetyczne⁴⁷ działalności gospodarczej, umożliwiających dokonanie oceny wykonywania obowiązków wynikających z koncesji oraz obowiązku realizacji NCW.
4. Otrzymywania informacji o naruszeniach prawa, mogących stanowić naruszenia warunków wykonywania działalności określonych w koncesji lub w przepisach regulujących działalność gospodarczą objętą koncesją, stwierdzonych przez organ przeprowadzający kontrolę przedsiębiorstwa energetycznego.
5. Otrzymywania sprawozdań kwartalnych, o których mowa w art. 30 ust. 2 i 3 *ustawy o biokomponentach* oraz sprawozdań rocznych, o których mowa w art. 30b tej ustawy, umożliwiających dokonanie oceny wykonywania obowiązku realizacji NCW.

W zakresie monitorowania rynku paliw ciekłych w URE, jako system informatyczny oraz ewidencja i baza danych, wykorzystywane były Bazy URE, która w zakresie

⁴⁵ jw.

⁴⁶ Pismo Dyrektora DRG z dnia 29 sierpnia 2016 r. (znak: DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

⁴⁷ Przedsiębiorstwem energetycznym jest w rozumieniu *ustawy – Prawo energetyczne* podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie: a) wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi albo b) przesyłania dwutlenku węgla (art. 3 pkt 12 *ustawy – Prawo energetyczne*).

paliw ciekłych, zasilana była danymi pochodzącymi z postępowań administracyjnych w sprawie koncesji.

W Bazach URE ewidencja kar pieniężnych wymierzonych przez Prezesa URE prowadzona była w okresie do września 2016 r. W Bazach URE nie przewidziano funkcjonalności generowania raportów dotyczących kar wymierzonych przez Prezesa URE w określonym zakresie czasowym wraz z podstawą prawną ich wymierzenia, kwotą wymierzonych kar oraz informacją o stanie windykacji kary na poziomie oddziałów terenowych URE i komórek organizacyjnych Centrali URE. W Bazach URE nie przewidziano tzw. słownika podstaw prawnych ich wymierzenia⁴⁸. Pracownicy URE wpisywali podstawę prawną wymierzenia kary w polu „uwagi”. Dane o karach wymierzonych przez Prezesa URE były wprowadzane do Baz URE niezwłocznie po wydaniu decyzji w sprawie ich wymierzenia lub otrzymaniu wyroku sądowego o zmianie decyzji. Od września 2016 r. rejestr kar wymierzonych przez Prezesa URE funkcjonował w systemie eDOK, który umożliwiał m.in. wskazanie podstawy prawnej wymierzenia kary wybieranej z tzw. słownika podstaw prawnych.

W okresie objętym kontrolą NIK w Bazach URE nie była generowana lista podmiotów zobowiązanych ustawowo do realizacji NCW i nie była odnotowywana informacja o przekazaniu sprawozdania rocznego przez te podmioty.

Dane o opłatach koncesyjnych były dostępne w Bazach URE w latach 1998-2013⁴⁹. Od 2014 r. opłaty koncesyjne rejestrowane były w systemie finansowo-księgowym Xpertis. Począwszy od stycznia 2015 r. w systemie Xpertis wprowadzono nową funkcjonalność polegającą na księgowaniu opłat w podziale na rodzaje koncesji. Po wprowadzeniu wskazanego przez koncesjonariusza w formularzu opłaty koncesyjnej przychodu z prowadzonej działalności gospodarczej objętej koncesją system wyliczał należną opłatę. Dane w systemie Xpertis w okresie objętym kontrolą dostępne były wyłącznie dla upoważnionych pracowników BDG.

W zakresie baz danych tworzonych i/lub prowadzonych przez inne organy i podmioty⁵⁰, zawierających również informacje o uczestnikach rynku paliw ciekłych, wykorzystywane były w DRG bazy powszechnie dostępne w Internecie⁵¹.

Według wyjaśnień pracowników URE⁵² Baza URE była stworzona jako rejestr podmiotów, wraz z ich danymi, w tym udzielonymi koncesjami, a nie jako narzędzie służące sprawdzaniu zgodności działalności z warunkami koncesji. Zebrane w Bazie dane można było jednak wykorzystać do sprawdzenia, czy podmiot posiada koncesje i może stanowić przedmiot zainteresowania URE lub innego organu.

Dane zawarte w Bazach URE były przedmiotem zainteresowania szeregu organów, realizujących działania mające na celu przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi, w tym w szczególności Służby Celnej, Administracji Podatkowej i Kontroli Skarbowej, do których trafiały informacje gromadzone w tej bazie, w tym

⁴⁸ Tj. zestawienia wszystkich możliwych podstaw prawnych decyzji umożliwiającego wybór właściwej pozycji celem zapisania w bazie.

⁴⁹ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora BDG z dnia 17 sierpnia 2016 r. (znak:BDG.090.1.2016.MG) i z dnia 18 sierpnia 2016 r. (znak:BDG.WI.090.1.2016.TS.).

⁵⁰ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 18 października 2016 r.

⁵¹ Wskazano na następujące źródła danych: 1) E-MS Portal w zakresie dostępu do Krajowego Rejestru Sądowego oraz Monitora Sądowego i Gospodarczego, 2) Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, 3) Baza internetowa REGON, 4) Wykaz gwarantów uprawnionych do udzielania gwarancji składanych jako zabezpieczenie pokrycia kwot wynikających z długów celnych, prowadzony przez Ministra Finansów, 5) Rejestr wytwórców prowadzony przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego, 6) Baza Elektroniczne Księgi Wieczyste, 7) Portal podatkowy, 8) Portal Komisji Europejskiej oraz 9) System informacji prawnej LEX.

⁵² Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od naczelnika wydziału informatyki z dnia 18 października 2016 r. oraz Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od głównego specjalisty w DRG z dnia 18 października 2016 r.

w szczególności na podstawie indywidualnych zapytań kierowanych do URE oraz *Porozumienia z dnia 25 września 2015 r. o współpracy pomiędzy Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej a Prezesem URE*.

Na podstawie Bazy URE generowane były następujące dane zbiorcze:

- 1) Codziennie aktualizowana *Baza przedsiębiorstw posiadających koncesje*, dostępna na stronie internetowej Urzędu, zawierająca następujące dane: typ koncesji, województwo, nazwa przedsiębiorstwa, adres, DKN (wewnętrzny numer identyfikacyjny przedsiębiorstwa), data wydania koncesji, data ważności koncesji, NIP i REGON;
- 2) zestawienia określone w *Porozumieniu z dnia 25 września 2015 r. o współpracy pomiędzy Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej a Prezesem URE*⁵³.

Mniejsze zbiory danych lub pojedyncze rekordy generowane były również na indywidualne żądania różnych organów.

URE otrzymywał w oparciu o obowiązujące regulacje ustawowe dane dotyczące rynku paliw ciekłych pochodzące od podmiotów innych niż strony konkretnych postępowań:

- 1) „producenci”, o których mowa w *ustawie o biokomponentach*, na podstawie art. 30 ust. 2 tej ustawy, przekazywali, w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału, sprawozdania kwartalne, sporządzone na podstawie faktur VAT lub innych dokumentów zawierających informacje określone w tym przepisie;
- 2) „podmioty realizujące NCW”, o których mowa w *ustawie o biokomponentach*, na podstawie art. 30b tej ustawy, przekazywały, w terminie 90 dni po zakończeniu roku kalendarzowego, sprawozdania roczne sporządzone na podstawie faktur VAT, informacji, o których mowa w art. 30a ust. 1 ustawy, lub innych dokumentów, zawierające informacje określone w art. 30b tej ustawy;
- 3) minister właściwy do spraw finansów publicznych, na podstawie art. 30 ust. 3 *ustawy o biokomponentach*, przekazywał, w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału, sporządzone według kodów CN, na podstawie danych z systemów administracji celnej prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów, sprawozdania kwartalne zawierające informacje dotyczące ilości i rodzajów biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych importowanych oraz sprowadzonych w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego przez producentów i podmioty sprowadzające, zdefiniowane w ww. ustawie;
- 4) organy Służby Celnej, na podstawie własnych regulacji lub art. 28a *ustawy – Prawo energetyczne*, przekazywały informacje o stwierdzonych naruszeniach prawa, mogących stanowić naruszenia warunków wykonywania działalności określonych w koncesji lub w przepisach regulujących działalność gospodarczą objętą koncesją (dane przekazywane w tym trybie, z częstotliwością kilku razy w roku, dotyczyły w szczególności przypadków sprowadzania z zagranicy do Polski paliw ciekłych przez podmioty, na których może spoczywać obowiązek posiadania koncesji);
- 5) Prezes UOKiK, na podstawie własnych regulacji, kilka razy w roku, przekazywał informacje o wynikach kontroli jakości paliw, prowadzonych przez funkcjonariuszy Inspekcji Handlowej, w tym protokoły kontroli.
(dowód: akta kontroli, str. 595-603, 1121-1127, 3306-3322, 3326-3329)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁵³ Np. wykaz przedsiębiorstw, które otrzymały koncesję, wystąpiły z wnioskiem o jej udzielenie lub zmianę.

1. Działaniem nierzetelnym organu koncesyjnego było pozostawienie bez adekwatnej reakcji informacji uzyskanych od naczelnika urzędu celnego, dotyczących jednego z podmiotów ubiegających się o wydanie koncesji, po jej wydaniu.

W jednym z 19 poddanych badaniu postępowań o udzielenie koncesji na działalność na rynku paliw ciekłych (OPZ, tj. drugiej po uprzednio posiadanej OPC) organ koncesyjny w toku postępowania uzyskał informacje od właściwego miejscowo naczelnika urzędu celnego, iż:

- w spółce prowadzona jest kontrola obejmująca zakresem rzetelność deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowość obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa z tytułu podatku VAT,
- w badanym okresie spółka wykazywała aktywność jedynie w dwóch określonych miesiącach,
- po stronie zakupów jedynym dostawcą paliwa i kontrahentem była oznaczona spółka, faktycznie nieposiadająca aktualnego adresu siedziby i miejsca prowadzenia działalności gospodarczej,
- po stronie sprzedaży występował jeden odbiorca paliwa i kontrahent,
- z zebranego w toku kontroli skarbowej materiału wynikało, że spółka ta będąca kontrolowanym podmiotem ani jego kontrahenci nie organizowali transportu, nie znają jego przebiegu i nie wiedzą, kto jest końcowym odbiorcą paliwa.

Naczelnik urzędu celnego przedstawił informację, iż w ocenie właściwego miejscowo dyrektora urzędu kontroli skarbowej istnieje uzasadnione podejrzenie, że spółka ta jest uczestnikiem transakcji „karuzelowych” mających na celu wyłudzenie podatku VAT.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje wyjaśnienia Dyrektora DRG⁵⁴, że wnioskodawca spełnił wszystkie przesłanki pozytywne udzielenia koncesji i nie wystąpiły przesłanki negatywne⁵⁵ do udzielenia odmowy jej wydania. Wnioskodawca złożył zabezpieczenie majątkowe w kwocie 10 000 000 zł wymagane na podstawie art. 38a ustawy – *Prawo energetyczne*, zaś organ koncesyjny uzależnił udzielenie koncesji od złożenia dodatkowego zabezpieczenia majątkowego w kwocie 1 000 000 zł (nałożonego w trybie art. 38 ustawy – *Prawo energetyczne*). Dyrektor DRG wskazał, iż w katalogu przesłanek ustawowych organ nie odnalazł podstawy do dokonania innego rozstrzygnięcia niż udzielenie koncesji. Wyjaśnił, iż „*podstawy tej nie dają zwłaszcza podejrzenia i przypuszczenia sformułowane przez Naczelnika Urzędu Celnego (...)*”, powołując stanowisko Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawarte w wyroku z dnia 15 maja 2014 r. (sygn. akt XVII AmE 20/13), gdzie wskazano, że „*Prezes URE ma obowiązek udzielenia koncesji wnioskodawcy spełniającemu warunki określone w art 33 ust. 1 u.p.e., chyba że wobec wnioskodawcy zachodzą ściśle określone ustawowo przesłanki odmowy udzielenia koncesji (przesłanki negatywne)*”.

⁵⁴ Pismo Dyrektora DRG z dnia 18 października 2016 r. (znak: DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

⁵⁵ W uzasadnieniu decyzji Prezesa URE udzielającej koncesji OPZ zostało wskazane, iż stwierdzono, że nie zachodzą wobec wnioskodawcy okoliczności określone w art. 33 ust. 3 ustawy – *Prawo energetyczne* (przepis ten stanowił w brzmieniu do dnia 1 sierpnia 2016 r., iż nie może być wydana koncesja wnioskodawcy: 1) który znajduje się w postępowaniu upadłościowym lub likwidacji; 2) któremu w ciągu ostatnich 3 lat cofnięto koncesję na działalność określoną ustawą z przyczyn wymienionych w art. 58 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej lub którego w ciągu ostatnich 3 lat wykreślono z rejestru działalności regulowanej z przyczyn, o których mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej; 3) skazanemu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo mające związek z przedmiotem działalności gospodarczej określonej ustawą).

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionując faktu, iż zgodnie ze wskazanym orzecznictwem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd był zobligowany do wydania tej koncesji, pomimo wskazanych przez Naczelnika Urzędu Celnego podejrzeń co do tego podmiotu. Jednakże zdaniem NIK, działaniem celowym i rzetelnym byłoby przekazanie przez organ koncesyjny naczelnikowi urzędu celnego, który przekazał URE wskazane wyżej informacje o wnioskodawcy, informacji o udzieleniu temu przedsiębiorcy koncesji na obrót paliwami z zagranicą. Oceny NIK nie zmienia stanowisko⁵⁶ Dyrektora DRG, że „informacja o udzieleniu tej koncesji ww. przedsiębiorcy stała się dostępna również dla Naczelnika Urzędu Celnego (...) za pośrednictwem strony internetowej URE, gdzie publikowana jest „Baza przedsiębiorstw posiadających koncesje” służąca m.in. temu celowi. Przepisy w dacie udzielenia koncesji ww. przedsiębiorcy, nie zobowiązywały Prezesa URE do odrębnego informowania naczelników urzędów celnych o rozstrzygnięciu w postępowaniach w sprawie udzielenia koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą”.

Powyższe działanie organu koncesyjnego NIK ocenia jako nierzetelne oraz nieodpowiadające wymogom celowości, wskazując, iż przyjmowanie takiego zapatrywania przez URE świadczy o nieprawidłowym identyfikowaniu roli Urzędu w przeciwdziałaniu zjawisku nielegalnego obrotu paliwami ciekłymi godzącego w fiskalne interesy państwa oraz przedsiębiorców wywiązujących się ze wszystkich obowiązków publicznoprawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 2360-2568, 3212-3241)

2. Organ koncesyjny jedynie w jednym z 19 poddanych badaniu postępowań o udzielenie koncesji przekazał zainteresowanemu przedsiębiorcy szczegółową informację o warunkach wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją niezwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji. W pozostałych 18 poddanych badaniu postępowaniach, w których określono szczególne warunki działalności objętej koncesją, organ nie informował o nich bezzwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji, wskazywał jedynie, iż jeżeli przedsiębiorca jest zainteresowany uzyskaniem powyższej informacji w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, winien sformułować stosowny wniosek w terminie 14 dni od daty otrzymania pisma organu.

Powyższe działanie organu było niezgodne z dyspozycją art. 48 ust. 2 u.s.d.g.⁵⁷

Według wyjaśnień Dyrektora DRG⁵⁸, powyższy przepis *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* ustanawia podstawę prawną dla przekazania każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy informacji o szczególnych warunkach wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, zaś otwarcie możliwości dostępu do tej informacji wyznaczone jest przez ten moment w toku postępowania, w którym możliwe jest sformułowanie przez organ tych warunków. Jako że warunki mają charakter „szczególny”, muszą uwzględniać specyfikę działalności koncesjonowanej danego podmiotu, w tym jej dokładny przedmiot i zakres, możliwą do uwzględnienia infrastrukturę techniczną, rodzaj i charakterystykę zabezpieczenia majątkowego, tak by

⁵⁶ Pismo Dyrektora DRG z dnia 18 października 2016 r. (znak: DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

⁵⁷ Zgodnie z art. 48 ust. 1 u.s.d.g. organ koncesyjny może określić w koncesji, w granicach przepisów odrębnych ustaw, szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją (w przypadku koncesjonowania paliw ciekłych o warunkach tych jest mowa w przepisie art. 37 ust. 1 pkt 5 *ustawy – Prawo energetyczne*). W myśl zaś art. 48 ust. 2 u.s.d.g. organ koncesyjny jest obowiązany przekazać każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy szczegółową informację o warunkach, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji.

⁵⁸ Pismo Dyrektora DRG z dnia 29 sierpnia 2016 r. (znak: DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

„szczególne warunki wykonywania działalności, które zostaną określone w koncesji były dopasowane do tej specyfiki”. Wskazał również, iż „gdy założenia te są spełnione, organ jest w stanie warunki te sformułować i przekazać bez przeszkód stronie postępowania”.

W ocenie NIK przedstawione przez Dyrektora DRG wyjaśnienia nie odnoszą się do istoty stwierdzonej nieprawidłowości.

Regulacja art. 48 ust. 2 u.s.d.g. statuuje obowiązek po stronie organu koncesyjnego do udzielenia każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy szczegółowej informacji o warunkach wykonywania zamierzonej działalności koncesjonowanej. Przepis ten zgodnie z ugruntowanym w doktrynie poglądem⁵⁹ nakłada na organ koncesyjny obowiązek w tym zakresie. Organ winien przekazać szczegółową informację o warunkach wykonywania działalności objętej koncesją „każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy”, a zatem każdemu, który złożył wniosek o udzielenie koncesji, gdy organ koncesyjny uzna, że takie szczególne warunki powinny być określone, a nie wtedy gdy przedsiębiorca tak uzna. Organ koncesyjny winien przekazać przedsiębiorcy powyższe informacje niezwłocznie „po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji”. Zgodnie zaś z dyspozycją art. 61 § 3 k.p.a. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁶⁰ datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Uwzględniając częściowo argumenty podniesione przez Dyrektora DRG, w ocenie NIK, nie uchybia niezwłoczności przekazania powyższych informacji czas konieczny dla określenia przez organ koncesyjny warunków dla prowadzenia konkretnej zamierzonej przez danego przedsiębiorcę działalności koncesjonowanej. W żadnym razie nie znosi to jednak opisanego obowiązku działania przez organ z urzędu.

Stwierdzona w toku kontroli praktyka URE była zatem nieprawidłowa albowiem brak było podstaw do uzależniania przez organ koncesyjny przekazania powyższych szczegółowych informacji o warunkach prowadzenia działalności objętej koncesją od złożenia przez stronę postępowania odrębnego wniosku w tym zakresie, a tym bardziej zakreślania przedsiębiorcy terminu na złożenie takiego wniosku.

(dowód: akta kontroli, str. 1467-2236, 2360-2709, 3212-3241)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W okresie objętym kontrolą na rynku paliw funkcjonowało zjawisko handlu spółkami posiadającymi koncesje na działalność na rynku paliw ciekłych. Ogłoszenia o ofertach sprzedaży publikowane były w szeregu portali ogłoszeniowych w Internecie. Treści tych ogłoszeń wskazywały na pewne cechy charakterystyczne tego zjawiska – przedmiotem oferowanej sprzedaży były w szczególności spółki posiadające koncesję na obrót paliwami ciekłymi (OPC) na tzw. czysty obrót, tj. bez wykorzystania infrastruktury technicznej, które nie rozpoczęły prowadzenia jakiegokolwiek działalności, nie mają zobowiązań i posiadają komplet niezbędnych dokumentów. W niektórych przypadkach wprost wskazywane było również, iż spółka nie zatrudniała i nie zatrudnia jakichkolwiek pracowników i/lub siedziba znajduje się w tzw. wirtualnym biurze. W przypadkach ogłoszeń, w których nie była podana cena 1 zł lub inna symboliczna wymagana do zapisania ogłoszenia w systemie danego portalu ogłoszeniowego, żądane ceny za taką ww. spółkę wahały się od kilkudziesięciu do stu kilkudziesięciu tysięcy złotych.

⁵⁹ vide LEX: Kohutek K. *Komentarz do art. 48 u.s.d.g.* (pkt 3), Koroluk S. *Komentarz do art. 48 u.s.d.g.* (pkt 2).

⁶⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 23. Dalej *k.p.a.*

Prezes URE, podnosząc, iż posiadał wiedzę o powyższym zjawisku⁶¹, wskazał, iż „jako organ władzy publicznej, który jest konstytucyjnie zobowiązany do przestrzegania zasady legalizmu (praworządności), czyli do działania na podstawie i w granicach prawa, był również zobowiązany dostrzec, że „handel spółkami”, rozumiany w szczególności jako zbycie przez wspólników 100% udziałów w spółce, jest co do zasady dopuszczalny na gruncie obowiązującego prawa, a zatem sam w sobie nie stanowi zjawiska patologicznego, wymagającego napiętnowania bądź zapobiegania, o ile w konsekwencji nie prowadzi do naruszenia obowiązującego prawa”. Wskazał również, iż w ustawie – Prawo energetyczne i w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (w brzmieniu sprzed wprowadzenia tzw. Pakietu paliwowego – przyp. NIK) brak było przesłanek do ograniczenia lub cofnięcia koncesji w przypadku zmian własnościowych. Podkreślił nadto, że dopiero ustawy uchwalone w ramach Pakietu paliwowego ustanowiły „podstawy do oczekiwania i oceny przez Prezesa URE” m.in. informacji dotyczących listy wspólników lub akcjonariuszy, czy wskazania podmiotu posiadającego znaczny wpływ lub sprawującego kontrolę albo współkontrolę⁶².

Prezes URE nie sprecyzował jednak działań, które zostały przez niego ukierunkowane na przeciwdziałanie zjawisku handlu spółkami posiadającymi koncesję. Prezes URE nie udzielił również odpowiedzi, czy sygnalizował występowanie powyższego zjawiska innym organom i podmiotom oraz czy kwestia ta była przedmiotem korespondencji lub rozmów z innymi organami i/lub podmiotami.

Prezes URE nie dokonał również analizy ryzyk w zakresie wpływu udzielania koncesji na obrót paliwami ciekłymi podmiotom nieposiadającym jakichkolwiek urzędzeń technicznych służących wykonywaniu działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi (tzw. czysty obrót) na zjawisko nielegalnego obrotu paliwami ciekłymi i zjawisko szarej strefy na rynku paliw. W konsekwencji nie zostały przyjęte w URE instrumenty mające na celu przeciwdziałanie zmaterializowaniu się rozpoznanych ryzyk.

Według wyjaśnień Prezesa URE, „Prezes URE nie dokonywał tego typu analizy ryzyk, ponieważ nieprawidłowości, jakich dopuszczają się uczestnicy rynku paliw ciekłych (...), związane są przede wszystkim z należnościami podatkowymi, a zatem powstałymi na gruncie przepisów nie objętych właściwością Prezesa URE”. Prezes URE odwołał się przy tym do orzecznictwa sądów⁶³.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż kwestia legalności działań, która została przywołana w powyższych wyjaśnieniach Prezesa URE i oparta jest o stanowisko judykatury, nie powinna być jednak zwalniać Prezesa URE od innych działań, które należy rozpatrywać pod względem celowości i rzetelności jego działania.

⁶¹ Pismo Prezesa URE z dnia 28 października 2016 r. (znak: BDG.090.6.2016.MSzS).

⁶² Rozwiązania przewidziane w art. 35 ust. 1c pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne, wprowadzonym przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2016 r. z dniem 1 sierpnia 2016 r. oraz w art. 33 ust. 3 pkt 6 oraz art. 41 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo energetyczne wprowadzonych przez art. 1 pkt 10 lit. f tiret drugie oraz pkt 18 lit. a ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. z dniem 3 sierpnia 2016 r.

⁶³ Cytat: „W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 33 ust. 1 u.p.e. Prezes URE udziela koncesji wnioskodawcy po kumulatywnym wykazaniu spełniania warunków określonych w tym przepisie (przesłanki pozytywne). Innymi słowy, Prezes URE ma obowiązek udzielenia koncesji wnioskodawcy spełniającemu warunki określone w art. 33 ust. 1 u.p.e., chyba że wobec wnioskodawcy zachodzą ściśle określone ustawowo przesłanki odmowy udzielenia koncesji (przesłanki negatywne)” – wyrok Sadu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 15 maja 2014 r. (sygn. akt XVII AmE 20/13).

Prezes URE nie w każdym przypadku wystąpienia przez wnioskodawcę o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi na tzw. czysty obrót stosował instrument przewidziany w art. 38 *ustawy – Prawo energetyczne*⁶⁴. W ocenie NIK obciążenie spółki posiadającej koncesję na tzw. czysty obrót zabezpieczeniem majątkowym, niezależnie od zwiększenia prawdopodobieństwa zaspokojenia ewentualnych roszczeń, mogłoby przyczynić się do zmniejszenia atrakcyjności takiej spółki jako przedmiotu handlu, a tym samym wspierać realizację założenia, że koncesjonariuszami na rynku paliw ciekłych są wyłącznie podmioty faktycznie zainteresowane rzeczywistym prowadzeniem działalności oraz zmniejszeniem ryzyka wykorzystania takich podmiotów do działań skutkujących nieopodatkowanym obrotem paliwami.

Brak dostatecznych działań Prezesa URE dotyczących tzw. czystego obrotu znajduje również potwierdzenie w braku prowadzenia odrębnej ewidencji koncesji na obrót paliwami ciekłymi obejmujących uprawnienie jedynie do „czystego obrotu”. System informatyczny URE również nie jest wyposażony w funkcjonalność umożliwiającą wyróżnienie tego typu koncesji. W związku z tym Prezes URE nie był w stanie udzielić NIK odpowiedzi na pytanie, ile spośród obowiązujących koncesji na obrót paliwami ciekłymi obejmuje wyłącznie czysty obrót.

Wskazał jednak, że w związku z porozumieniem o współpracy zawartym w dniu 25 września 2015 r. pomiędzy Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej a Prezesem URE, począwszy od października 2015 r. sporządzane są m.in. wykazy wniosków w sprawie udzielenia koncesji na obrót paliwami ciekłymi, ze wskazaniem wniosków, z których wynika, że mają dotyczyć właśnie „czystego obrotu”. Wykazy te, za kolejne miesiące kalendarzowe, zgodnie z ww. porozumieniem, przekazywane są w postaci elektronicznej do Urzędu Kontroli Skarbowej w Szczecinie.

W ocenie NIK Prezes URE do października 2015 r. był bierny w przeciwdziałaniu zachodzącemu na rynku zjawisku handlu spółkami posiadającymi koncesje na działalność na rynku paliw ciekłych, a tym samym zjawisku obchodzenia zasady niezbywalności koncesji⁶⁵. Prezes URE nie prowadził również dostatecznie pogłębionych działań analitycznych oraz rozpoznawczych dotyczących tzw. czystego obrotu. Działania⁶⁶ Prezesa URE dotyczące weryfikacji faktycznego prowadzenia działalności koncesjonowanej przez koncesjonariuszy i zmierzające

⁶⁴ Możliwość uzależnienia udzielenia koncesji od złożenia przez wnioskodawcę zabezpieczenia majątkowego w celu zaspokojenia roszczeń osób trzecich, mogących powstać wskutek niewłaściwego prowadzenia działalności objętej koncesją.

⁶⁵ Zasada niezbywalności koncesji znalazła potwierdzenie w orzecznictwie. Wskazuje się, iż nie każda czynność prawna przenosi na nabywcę takie same prawa, jakie posiadał zbywca, zwłaszcza, jeżeli prawa zbywcy wynikają z decyzji administracyjnej. Wskazano jednocześnie, co następuje: „*Udzielona (...) koncesja ma charakter publicznoprawnego uprawnienia podmiotowego. O charakterze tym przesądza, między innymi, sposób ubiegania się i uzyskiwania koncesji, a także uprawnienia organów administracyjnych do kontroli podmiotów, którym koncesji udzielono określone przepisami ustawy Prawo energetyczne. Z przepisów tych jasno wynika, że koncesja udzielana jest określönemu podmiotowi spełniającemu wymagane przez odpowiednie przepisy warunki. Uznać zatem należy, że udzielona koncesja jest aktem nierozzerwalnie związanym z właściwościami podmiotu, któremu ją udzielono, a nie z przedsiębiorstwem rozumianym jako zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia określonej działalności gospodarczej. Ponadto, w odniesieniu do koncesji na działalność w zakresie energetyki, przepisy ustawy Prawo energetyczne nie przewidują możliwości „zbycia” koncesji*” – wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 11 grudnia 2006 r. (sygn. akt XVII AmE 8/06). Również Sąd Najwyższy wskazał, iż koncesja ma charakter publicznoprawnego uprawnienia podmiotowego i z tej przyczyny co do zasady wyłączona jest z obrotu cywilnoprawnego – wyrok z dnia 8 maja 1998 r. (sygn. akt III RN 34/98).

⁶⁶ Wykorzystywanie informacji wynikających z arkuszy rozliczeniowych opłat koncesyjnych oraz wskazywanie w udzielanych koncesjach obowiązku informowania Prezesa URE o niepodjęciu działalności objętej koncesją.

do cofania koncesji niewykorzystywanych⁶⁷, zostały natomiast podjęte wskutek interwencji organizacji branżowej – POPIHN⁶⁸.

Zdaniem NIK organ regulacyjny, jakim jest Prezes URE nie może tolerować omijania przepisów obowiązującego prawa i pomijać analizowania zjawisk rynkowych, tym samym nie podejmując i/lub nie proponując innym organom (w braku posiadania odpowiednich własnych instrumentów) podjęcia odpowiednich działań mających na celu przeciwdziałanie zjawisku szarej strefy lub innym zjawiskom, które do powstawania takiej szarej strefy mogą prowadzić.

(dowód: akta kontroli, str. 3498-3509)

2. Działania URE w zakresie udzielania koncesji na działalność na rynku paliw ciekłych i postępowania prowadzone w tym obszarze, nie zostały określone obowiązującymi procedurami lub innymi regulacjami wewnętrznymi. W URE nie obowiązywały również całościowe procedury lub inne regulacje wewnętrzne dotyczące ogółu działań Prezesa URE i podległego mu urzędu, podejmowanych wobec lub w sprawie podmiotów w okresie obowiązywania udzielonych im koncesji.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego URE⁶⁹, podstawami prawnymi w zakresie udzielania, przedłużania ważności, zmiany, cofania i wygaszania koncesji na wszystkie rodzaje działalności, określone przepisami *ustawy – Prawo energetyczne*, stosowanymi przez Prezesa URE są przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Wyjaśnił również, iż w zakresie sposobu postępowania w relacji „organ – podmiot wnioskujący o udzielenie koncesji” oraz „organ – podmiot posiadający koncesję” znaczenie mają dwa rodzaje materiałów: tzw. *Pakiety informacyjne* udostępniane przedsiębiorcom na stronie internetowej URE objaśniające sposób postępowania w przypadku ubiegania się o udzielenie koncesji OPC, OPZ, WPC i MPC oraz opracowanie p.n. „*Omówienie wybranych kwestii związanych z koncesjonowaniem obrotu paliwami ciekłymi*”, przygotowane w ówczesnym Departamencie Przedsiębiorstw Energetycznych i przekazane w dniu 26 października 2010 r. przez Wiceprezesa URE dyrektorom oddziałów terenowych URE „*celem wykorzystania służbowego*”. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego URE, Pakiety informacyjne ze względu na swoją zawartość i konstrukcję pełniły „*szeroko pojętą funkcję informacyjną (procedura uzyskania koncesji dla podmiotów zewnętrznych wraz z wykazem niezbędnych dokumentów), jak i w przypadku pracowników URE – proceduralną*”, zaś ich uzupełnieniem dla potrzeb wewnętrznych URE był powyższy materiał p.n. „*Omówienie wybranych kwestii...*”.

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując przydatności powyższych materiałów w przygotowaniu projektów rozstrzygnięć przez pracowników URE określonych kwestii wskazuje, że opracowania te nie miały charakteru normatywnego oraz nie stanowiły wyczerpującej regulacji wewnętrznej opisującej całość działań URE w zakresie koncesjonowania paliw ciekłych wraz z opisem sposobu ich wykonywania (w odniesieniu do wszystkich rodzajów koncesji dotyczących paliw ciekłych).

⁶⁷ W kontrolowanym okresie, w związku z art. 58 ust. 1 pkt 2 u.s.d.g., Prezes URE w czterech przypadkach wzywał do podjęcia w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją na paliwa ciekłe. W żadnym przypadku nie cofnął koncesji na paliwa ciekłe w związku z niepodjęciem w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją, mimo wezwania organu koncesyjnego. Na podstawie art. 58 ust 1 pkt 2 u.s.d.g. w związku z art. 41 ust. 2 pkt 1 *ustawy – Prawo energetyczne* w oddziałach terenowych URE wydano łącznie 311 decyzji w sprawie cofnięcia koncesji.

⁶⁸ Pismo POPIHN z dnia 29 lipca 2015 r.; działania Dyrektora DRG i Prezesa URE wskazane w pismach z dnia 1 października 2015 r. i 16 grudnia 2015 r.

⁶⁹ Pismo z dnia 16 września 2016 r. (znak: BDG.090.6.2016.MSzs).

W ocenie NIK brak całościowych procedur lub innych regulacji wewnętrznych dotyczących ogółu działań organu koncesyjnego względem podmiotów, którym już udzielono koncesji, nie sprzyjał faktycznemu prowadzeniu monitoringu wszystkich podmiotów posiadających ważną koncesję w sposób systematyczny, wedle przyjętej metodyki i jednolitych założeń, jak również z uwzględnieniem szacunku ryzyk związanych z populacją koncesjonariuszy.

W URE nie były również prowadzone w sposób sformalizowany analizy porównawcze danych własnych i danych uzyskiwanych od podmiotów zewnętrznych. Brak było również metodologii postępowania w przypadku wystąpienia różnic pomiędzy własnymi danymi URE dotyczącymi rynku paliw ciekłych i danymi od podmiotów zewnętrznych. W ocenie NIK konfrontacja danych, w tym dostępnych dla Prezesa URE danych rynkowych, mogła stanowić narzędzie wsparcia Urzędu i jego pracowników w monitorowaniu rynku paliw ciekłych, rozpoznawaniu ryzyk rynkowych i wykrywaniu podmiotów, które nie realizowały obowiązków ustawowych (np. prowadziły działalność bez uzyskania wymaganej koncesji).

(dowód: akta kontroli, str. 595-603, 716-801, 2914-2989, 3212-3241, 3482-3492, 3498-3509)

3. W URE brak było procedur lub innych regulacji wewnętrznych dotyczących ogółu działań Prezesa URE i podległego mu urzędu podejmowanych wobec lub w sprawie podmiotów w okresie po wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego URE⁷⁰, możliwości oddziaływania Prezesa URE na podmioty nieposiadające koncesji po jej wygaśnięciu lub cofnięciu, które miałyby zostać objęte „procedurami lub innymi regulacjami wewnętrznymi”, są zdecydowanie bardziej ograniczone aniżeli w przypadku podmiotów posiadających aktywną koncesję. Wyjaśnił, iż – niezależnie od rozwiązania przewidzianego w art. 40 ust. 1 *ustawy – Prawo energetyczne*⁷¹ – w stosunku do „podmiotów w okresie po wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji”, które będąc osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, w okresie do dnia 1 września 2016 r. mogły mieć również zastosowanie sankcje przewidziane w art. 56 ust. 1 pkt 12 *ustawy – Prawo energetyczne*, w przypadku stwierdzenia prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania lub obrotu paliwami ciekłymi, w tym obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą, bez wymaganej koncesji.

NIK wskazuje, iż podmioty w okresie po wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji winny były podlegać procesom monitorowania, przewidzianym co do zakresu i sposobu w regulacjach wewnętrznych URE, mającym na celu ewentualne rozpoznanie dalszego działania takich podmiotów bez wymaganej koncesji. W ocenie NIK działanie organu regulacyjnego w powyższym zakresie nie może ograniczać się do działania względem uczestników rynku jedynie w reakcji na informacje uzyskiwane od innych organów i podmiotów, a winno przewidywać również działania własne podejmowane w sposób ciągły, systematyczny i jednolity względem wszystkich podmiotów, w tym przypadku dawnych koncesjonariuszy (przedsiębiorców, których koncesja wygasła lub została cofnięta). Działania takie mogłyby polegać na występowaniu, w przyjętym odstępie czasowym od terminu

⁷⁰ Pismo z dnia 16 września 2016 r. (znak: BDG.090.6.2016.MSzS).

⁷¹ Rozwiązanie normatywne przewidujące możliwość nakazania przez Prezesa URE przedsiębiorstwu energetycznemu, pomimo wygaśnięcia koncesji, dalszego prowadzenia działalności objętej koncesją przez okres nie dłuższy niż 2 lata, jeżeli wymaga tego interes społeczny, z której to możliwości, w odniesieniu do uczestników rynku paliw ciekłych, Prezes URE nie korzystał w okresie objętym kontrolą.

utrąty mocy obowiązującej przez koncesję, do właściwych miejscowo naczelników urzędów celnych/naczelników urzędów skarbowych o udzielenie informacji o podstawach opodatkowania tych przedsiębiorców w okresie po utracie przez koncesję mocy obowiązującej i/lub właściwych miejscowo jednostek policji celem sprawdzenia, czy dawni koncesjonariusze nie prowadzą uprzednio wykonywanej działalności gospodarczej objętej obowiązkiem koncesjonowania.

(dowód: akta kontroli, str. 595-603, 716-801, 3482-3492)

4. W URE nie obowiązywały procedury lub inne regulacje wewnętrzne określające w sposób całościowy kryteria i sposoby stwierdzania i uznawania przez pracowników URE za spełnione bądź niespełnione przesłanek pozytywnych i negatywnych udzielenia poszczególnych rodzajów koncesji ujętych w *ustawie – Prawo energetyczne*.

W toku kontroli NIK nie uzyskała od URE pełnych informacji dotyczących zasad stwierdzania spełnienia wymogu określonego w art. 33 ust 1 pkt 2 *ustawy – Prawo energetyczne*⁷². Brak było przyjętych przez organ wielkości pożądanych i koniecznych – nie określono jednoznacznie w URE w jaki sposób oraz w oparciu o jakie zasady i założenia pracownicy organu mieli oceniać występowanie lub niewystępowanie stanu wystarczalności posiadanych lub możliwych do uzyskania środków finansowych dla prawidłowego wykonywania poszczególnych rodzajów zamierzonej działalności koncesjonowanej. Powyższa ocena była dokonywana w sposób uznaniowy, a nie w oparciu o zobiektywizowane kryteria i mierniki, np. narzędzia analizy finansowej. Nie dokonywano szacowania wskaźników finansowych, w tym w szczególności wskaźników płynności bieżącej, płynności szybkiej, płynności gotówkowej, ogólnego zadłużenia i zadłużenia kapitału własnego lub niektórych spośród nich.

Również w sposób niesformalizowany określone zostały zasady w zakresie stosowania rozwiązania opisanego w art. 38 *ustawy – Prawo energetyczne*⁷³. Ocena zasadności uzależnienia udzielenia koncesji od złożenia zabezpieczenia majątkowego była dokonywana w sposób uznaniowy, a nie w oparciu o zobiektywizowane kryteria i mierniki.

Dyrektor DRG wyjaśnił⁷⁴, iż przez środki finansowe, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 *ustawy – Prawo energetyczne*, należy rozumieć wszelkie składniki, które obrazują kondycję finansową wnioskodawcy, mające zagwarantować prawidłowe wykonywanie działalności koncesjonowanej. Ww. środki finansowe to zatem w szczególności zasoby pieniężne, wolne środki z zysku, udzielone kredyty, posiadane środki techniczne i majątek trwały itp. Według wyjaśnień Dyrektora DRG, „*pewnym takim wspólnym, podstawowym kryterium (...) jest ustalenie proporcji pomiędzy wartością środków finansowych lub majątku trwałego danego przedsiębiorcy a planowanymi rocznymi przychodami z działalności koncesjonowanej*”. Wskazał również, iż „*przyjmuje się, że, gdy wartość tych środków nie przekracza 1/12 ww. przychodów oraz ewentualna strata z działalności gospodarczej nie przewyższa sumy kapitałów zapasowego i rezerwowego oraz połowy kapitału zakładowego, może to stanowić podstawę do uzależnienia udzielenia koncesji od złożenia zabezpieczenia majątkowego, o którym mowa w art. 38 ustawy – Prawo energetyczne. W takim przypadku ww.*

⁷² Tj. czy wnioskodawca dysponuje środkami finansowymi w wielkości gwarantującej prawidłowe wykonywanie działalności bądź jest w stanie udokumentować możliwości ich pozyskania.

⁷³ Tj. możliwości uzależnienia udzielenia koncesji od złożenia przez wnioskodawcę zabezpieczenia majątkowego w celu zaspokojenia roszczeń osób trzecich, mogących powstać wskutek niewłaściwego prowadzenia działalności objętej koncesją w tym szkód w środowisku.

⁷⁴ Pismo z dnia 18 października 2016 r. (znak: DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

zabezpieczenie majątkowe określone jest z reguły w kwocie właśnie 1/12 planowanych rocznych przychodów z działalności koncesjonowanej, pomniejszonej o wartość dostępnych środków finansowych, jednak nie mniejszej niż 200 tys. zł⁷⁵.

NIK nie kwestionuje praktyki URE w zakresie stwierdzania dysponowania przez wnioskodawcę ubiegającego się o udzielenie koncesji adekwatnymi środkami finansowymi, i przyjmuje wyjaśnienia, iż ocena ww. adekwatności nie może być procesem w pełni sformalizowanym, pozbawionym elementu uznaniowego, uwzględniającego okoliczności poszczególnych spraw, NIK zauważa jednak, że w procesie koncesjonowania paliw ciekłych uczestniczy dziewięć komórek organizacyjnych URE, a rozstrzygnięcia w sprawach koncesji przygotowują różni pracownicy organu. Dlatego działaniem celowym jest opisanie w obowiązującym dokumencie wewnętrznym czynności i zasad stwierdzania spełnienia wymogu określonego w art. 33 ust 1 pkt 2 *ustawy – Prawo energetyczne*, z jednoczesnym określeniem wartości optymalnych, pożądaných i wykluczających, w tym z odwołaniem się do zobiektywizowanych mierników przewidzianych w instrumentach analizy finansowej. Dotyczy to również kwestii stosowania tzw. fakultatywnego zabezpieczenia majątkowego, o którym mowa w art. 38 *ustawy – Prawo energetyczne*.

(dowód: akta kontroli, str. 716-801, 2914-2989, 3212-3241, 3482-3492)

5. URE do oceny spełniania przez wnioskodawcę wymogu określonego w art. 33 ust. 1 pkt 4 *ustawy – Prawo energetyczne* tj. zatrudnienie osób o właściwych kwalifikacjach zawodowych, o których mowa w art. 54 tej ustawy, ograniczał się do uzyskania ogólnego oświadczenia wnioskodawcy, że zobowiązuje się on do zatrudnienia takich osób. Po udzieleniu koncesji organ nie weryfikował jednak rzeczywistego spełnienia tego warunku.

W URE nie zostały również przyjęte jakiegokolwiek standardy w zakresie zapewniania zatrudniania osób o właściwych kwalifikacjach zawodowych, o których mowa w art. 54 ustawy w odniesieniu do działalności objętych poszczególnymi ww. rodzajami koncesji – brak było zobiektywizowanych kryteriów rozstrzygających, tj. zatrudnienie ilu i jakich osób było uznawane za wypełniające ww. warunek, o którym mowa w art 33 ust 1 pkt 4 *ustawy – Prawo energetyczne* (w odniesieniu do działalności objętych poszczególnymi rodzajami koncesji oraz z uwzględnieniem skali prowadzonej działalności).

Według wyjaśnień Dyrektora DRG⁷⁵, w zakresie oceny przesłanki pozytywnej udzielenia koncesji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 4 *ustawy – Prawo energetyczne*, zgodnie ze stanowiskiem doktryny, organ w postępowaniach prowadzonych w DRG, „w istocie, co do zasady, opiera się na oświadczeniach wnioskodawcy – przedsiębiorcy”. Wskazał również, iż „dodatkowe działania, o charakterze zmierzającym np. do zastosowania sankcji, o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 9 *ustawy – Prawo energetyczne*, w praktyce zarezerwowane są dla uzasadnionych przypadków faktycznego naruszenia tego wymogu. Kwestie te badane są w toku kontroli realizowanych przez Państwową Inspekcję Pracy”.

W ocenie NIK powyższa praktyka organu koncesyjnego była nieprawidłowa pod względem rzetelności i spowodowała, iż stosowalność przesłanki pozytywnej udzielenia koncesji z art. 33 ust 1 pkt 4 *ustawy – Prawo energetyczne* była iluzoryczna, a organ koncesyjny nie przeciwdziałał, mocą własnych działań, sytuacji, w której przedsiębiorcy mogliby prowadzić działalność koncesjonowaną

⁷⁵ Pismo z dnia 18 października 2016 r. (znak: DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

bez zatrudnienia osób o właściwych kwalifikacjach zawodowych lub z niewystarczającą ich liczbą.

Oświadczenia były również instrumentem wykorzystywanym przy weryfikowaniu przez organ przesłanki negatywnej udzielenia koncesji ujętej w art. 33 ust. 3 pkt 2 *in fine* ustawy – *Prawo energetyczne*⁷⁶. Według wyjaśnień Dyrektora DRG⁷⁷, w postępowaniach prowadzonych w URE „wobec braku jednolitego rejestru gromadzącego informacje o tego typu przypadkach wykreśleń, co do zasady opierał się wyłącznie na oświadczeniach wnioskodawcy”.

(dowód: akta kontroli, str. 716-801, 2914-2989, 3212-3241, 3482-3492)

6. Organ koncesyjny w każdym z 19 poddanych badaniu postępowań o udzielenie koncesji, niezgodnie z art. 76a § 2 w zw. z art. 76 § 1 k.p.a., pouczał strony postępowania, iż wszystkie przedkładane w trakcie postępowania administracyjnego toczącego się przed Prezesem URE kopie dokumentów powinny być poświadczane za zgodność z oryginałem i że dopuszcza się poświadczenie zgodności z oryginałem również przez osobę upoważnioną do reprezentowania przedsiębiorcy (w tym przez występującego w sprawie pełnomocnika strony niebędącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym).

Według wyjaśnień Dyrektora DRG⁷⁸, kwestia możliwości przyjmowania od wnioskodawców, nie reprezentowanych przez profesjonalnych pełnomocników, kopii dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów⁷⁹, która dokonała zmiany w k.p.a. polegającej m.in. na dodaniu art. 76a, była przedmiotem analizy prawnej dokonanej w 2010 r.

W ocenie NIK brak jest możliwości poświadczenia w obecnym stanie prawnym dokumentu za zgodność z oryginałem przez inną osobę aniżeli wymienioną w art. 76a § 2 k.p.a. (przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym), a zatem nie przez osoby uprawnione do reprezentacji przedsiębiorcy czy pełnomocników niebędących tzw. pełnomocnikami profesjonalnymi. Oznacza to, iż pouczenia formułowane przez organ, jakkolwiek nie wpłynęły na rozstrzygnięcia zapadłe w badanych postępowaniach, były błędne.

(dowód: akta kontroli, str. 1467-2236, 2360-2709, 3212-3241)

7. Przeprowadzona przez NIK analiza 19 postępowań o udzielenie koncesji, wykazała, iż Urząd we wszystkich postępowaniach kierował do przedsiębiorców wezwania do uzupełnienia dokumentacji.

Według wyjaśnień⁸⁰ Dyrektora DRG, w ramach wsparcia przedsiębiorców w DRG zostały opracowane tzw. *Pakiety informacyjne*, dotyczące

⁷⁶ Tj. brak wykreślenia wnioskodawcy w ciągu ostatnich 3 lat z rejestru działalności regulowanej z przyczyn, o których mowa w art. 71 ust. 1 u.s.d.g. Stanowi on, iż organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, gdy: 1) przedsiębiorca złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 65 (tj. oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania danej działalności), niezgodne ze stanem faktycznym; 2) przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie; 3) stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

⁷⁷ Pismo Dyrektora DRG z dnia 29 sierpnia 2016 r. (znak: DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

⁷⁸ Pismo z dnia 18 października 2016 r. (znak: DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

⁷⁹ Dz. U. Nr 216 poz. 1676.

⁸⁰ Pismo z dnia 18 października 2016 r. (znak: DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

poszczególnych rodzajów działalności związanej z paliwami ciekłymi, wymagającej uzyskania koncesji, zawierające wszystkie informacje, w tym wykazy konkretnych dokumentów, składające się na kompletny wniosek. Wskazał również, iż nie jest przy tym znana przyczyna niestosowania się wnioskodawców do wskazówek zawartych w tych pakietach.

Pakiety informacyjne były aktualizowane i publikowane na stronie internetowej Urzędu, aż do wejścia w życie *ustaw Pakietu paliwowego*. Przyczyna ich wycofania ze strony internetowej Urzędu została wskazana w umieszczonej na niej informacji. Wynikało z niej, iż w związku z powyższymi zmianami konieczne stało się dokonanie głębokiej aktualizacji pakietów informacyjnych dotyczących koncesjonowania paliw ciekłych, zaś zakończenie tych prac i publikacja zaktualizowanych pakietów informacyjnych nastąpi po ogłoszeniu rozporządzenia Ministra Energii, określającego szczegółowy wykaz paliw ciekłych, zgodnie z nowo wprowadzonym art. 32 ust. 6 *ustawy – Prawo energetyczne*. Według wyjaśnień Dyrektora DRG, brak określenia przez Ministra Energii rodzajów paliw ciekłych podlegających obowiązkowi koncesyjnemu, spowodował, że dostępne dotychczas *Pakiety informacyjne* utraciły swoją aktualność, a zarazem nie było możliwe dokonanie aktualizacji do czasu określenia rodzajów tych paliw. Wskazał również, iż pakiety informacyjne zostaną zaktualizowane i udostępnione na stronie internetowej URE po opublikowaniu niezbędnych przepisów wykonawczych.

W ocenie NIK zaprzestanie publikowania *Pakietów informacyjnych*, jakkolwiek uzasadnione ich dezaktualizacją wobec wprowadzonych zmian normatywnych, mogło spowodować utrudnienia dla przedsiębiorców posiadających koncesje *WPC i OPZ*, na których *ustawa z dnia 7 lipca 2016 r.* (art. 6) i *ustawa z dnia 22 lipca 2016 r.* (art. 21) nałożyły określone obowiązki, skutkujące tym, że ich niewypełnienie w terminach dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie powyższych ustaw powoduje skutek wygaśnięcia, bądź cofnięcia koncesji. NIK zauważył, iż jakkolwiek w okresie *vacatio legis* nowych regulacji ustawowych nie zostały opublikowane pakiety informacyjne zaktualizowane w takim zakresie, w jakim było to możliwe bez rozporządzenia Ministra Energii mającego podlegać wydaniu na podstawie nowo wprowadzonego art. 32 ust. 6 *ustawy – Prawo energetyczne*, URE opublikował na stronie internetowej Urzędu *Komunikat Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Nr 33/2016 w sprawie zmian w obszarze koncesjonowania rynku paliwowo-energetycznego po 1 sierpnia 2016 r.*, który dotyczył zmian wprowadzanych *ustawą z dnia 7 lipca 2016 r.*, zaś w pozostałym zakresie na stronie internetowej Urzędu były publikowane ogólne informacje o obowiązkach przedsiębiorców przywołanych powyżej wraz z sygnalizacją zbliżających się terminów końcowych (nie została natomiast zrealizowana zapowiedź zawarta w ww. komunikacie nr 33/2016, iż „*zmiany wprowadzone ustawą z dnia 22 lipca 2016 r., które wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia tej ustawy, zostaną omówione w kolejnym komunikacie*”).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd właśnie w okresie wprowadzania zmian prawnych, powinien dołożyć wszelkich starań, aby jak najszybciej zamieścić na swojej stronie internetowej informacje o nowych obowiązkach czy też procedurach, wynikających z wprowadzonych zmian przepisów.

(dowód: akta kontroli, str. 716-801, 3212-3241, 3482-3492)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż Prezes URE realizował obowiązki ustawowe z zakresu koncesjonowania paliw ciekłych, jednakże sposób wykonywania zadań, jakkolwiek zgodny z przepisami (z zastrzeżeniem stwierdzonych nieprawidłowości),

nie zapewniał istotnego wkładu organu koncesyjnego w przeciwdziałanie zjawisku tzw. szarej strefy na rynku paliw ciekłych.

3. Wpływ systemu kontroli na ograniczenie nielegalnego obrotu paliwami ciekłymi

3.1. Uwarunkowania kontroli prowadzonych przez Prezesa URE przedsiębiorstw sektora paliw ciekłych.

Opis stanu
faktycznego

Prezes URE w dniu 26 kwietnia 2012 r. w trakcie prac nad zmianą ustawy *Prawo energetyczne* przekazał do MG m.in. propozycję wprowadzenia przepisów dotyczących prowadzenia kontroli przez Urząd w zakresie zgodności działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych z przepisami ustawowymi. Prezes URE w dniu 4 lipca 2013 r. w związku z dyskusją nad eliminacją „zjawisk patologicznych” na rynku paliw proponował MG m.in. przyjęcie formuły, zgodnie, z którą kompetencja do wymierzenia kar pieniężnych w formie decyzji administracyjnej, w przypadku stwierdzenia wprowadzenia do obrotu paliw o niewłaściwej jakości, została przypisana wojewódzkim inspektoratom Inspekcji Handlowej zamiast Prezesowi URE. Jak wskazał materiał dowodowy w tych postępowaniach administracyjnych stanowiły protokoły z kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję Handlową.

Prezes URE w dniu 19 marca 2014 r. przedstawił m.in. propozycję wprowadzenia do ustawy *Prawo energetyczne*, przepisu który w jego ocenie wpisywał się w cel postawiony przez RM – „walka z szarą strefą” oraz był wykonalny dla URE. Prezes URE miałby mianowicie uzyskać uprawnienie wystąpienia do właściwych organów prowadzących kontrolę w siedzibach przedsiębiorstw o przeprowadzenie kontroli ich działalności, w zakresie zgodności z warunkami określonymi w koncesji lub z przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą koncesją, zgodnie z właściwością tego organu. Zaproponowano również wprowadzenie obowiązku organów prowadzących kontrolę przedsiębiorstw energetycznych, do informowania Prezesa URE o stwierdzonych naruszeniach prawa, mogących stanowić naruszenie warunków wykonywania działalności określonych w koncesji lub przepisach prawa regulujących działalność gospodarczą objętą koncesją.

W wyniku zmian legislacyjnych, od dnia 22 lipca 2014 r. do ustawy *Prawo energetyczne* wprowadzono art. 28a⁸¹ nakładający na organy kontrolne obowiązek informowania Prezesa URE o stwierdzonych naruszeniach prawa, mogących stanowić naruszenie warunków wykonywania działalności określonych w koncesji.

(dowód: akta kontroli str. 270, 298-299, 522-523)

Obowiązujący od dnia 22 lipca 2014 r. 23 ust. 1 oraz art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy – *Prawo energetyczne* oraz *u.s.d.g.* uprawniały Prezesa URE do kontrolowania i nakładania kar na przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu paliwami ciekłymi, w tym obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą, z naruszeniem warunków koncesji. Prezes URE uprawniony został również do prowadzenia kontroli podmiotów zobowiązanych do realizacji NCW i NCR. Jednocześnie do zakresu działań Prezesa URE, zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 15 ustawy - *Prawo energetyczne*, należy ustalanie metod kontroli i podejmowanie działań dla poprawy efektywności przedsiębiorstw energetycznych działających na rynku paliw ciekłych. Organizacyjne zadania kontroli

⁸¹ Dodany ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 900).

i monitorowania NCR oraz NCW Prezes URE powierzył DRG⁸², a od 1 października 2016 r. Departamentowi Rynku Paliw Ciekłych (§ 19 ust. 1).

Ośmiu Oddziałom terenowym URE Prezes URE powierzył zadania kontroli w zakresie przestrzegania warunków prowadzenia działalności objętej obowiązkiem uzyskania koncesji oraz prowadzenia postępowań w zakresie wymierzania kar pieniężnych w zakresie koncesji OPC z wyłączeniami wskazanymi w regulaminie organizacyjnym. Oddziały, miały realizować ww. zadania pod nadzorem merytorycznym Dyrektora DRG. Prowadzenie spraw związanych z pobieraniem opłat koncesyjnych oraz monitorowanie należności z tytułu ww. opłat i kar pieniężnych Prezes URE w Regulaminie organizacyjnym powierzył BDG.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 81)

Prowadzenie kontroli przez pracowników Urzędu regulowała obowiązująca od dnia 11 stycznia 2010 r.⁸³ „Instrukcja przeprowadzania kontroli działalności przedsiębiorstw energetycznych przez pracowników Urzędu Regulacji Energetyki”. W *Instrukcji* m.in. stwierdzono, że działalność kontrolna pracowników URE polega na prowadzeniu kontroli przedsiębiorstw energetycznych w oparciu o upoważnienie wystawione przez Prezesa URE: bieżących, prowadzonych w siedzibie Prezesa URE oraz Oddziałów terenowych lub w siedzibie przedsiębiorstwa energetycznego (§ 10 i § 12 ust. 1 i 2). Jak stwierdzono w *Instrukcji*, podstawową formą kontroli są kontrole bieżące, przeprowadzane na podstawie nadesłanych dokumentów po uzyskaniu zgody kontrolowanego przedsiębiorstwa (§ 11 ust. 1 i 2, § 13 ust. 1). Przebieg i wyniki czynności kontrolnych pracownicy URE, zgodnie z *Instrukcją*, dokumentują w aktach kontroli, w tym m.in. w protokole kontroli i wystąpieniu pokontrolnym (§ 11 ust. 3).

(dowód: akta kontroli str. 41-47, 55, 62-63)

Dyrektor DRG⁸⁴ wyjaśnił, że w świetle przepisów ustawy - *Prawo energetyczne*, w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 września 2016 r., Prezes URE nie posiadał wprost nadanych kompetencji ustawowych do prowadzenia kontroli przedsiębiorstw z sektora paliw ciekłych, w tym do faktycznego kontrolowania przestrzegania warunków wskazanych w koncesji. Kompetencje kontrolne w zakresie przedsiębiorstw z sektora paliw ciekłych przyznano Prezesowi URE w art. 23r ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*.

Uprawnienia takie, jak wskazał Dyrektor DRG, posiadały natomiast inne organy⁸⁵ uprawnione do kontroli: jakości paliwa, ochrony przeciwpożarowej, ochrony środowiska, dozoru technicznego, prawa pracy, prawa miar, prawa podatkowego i akcyzowego, czy prawa budowlanego. Zdaniem Dyrektora DRG z zakresu kompetencji Prezesa URE (stan prawny obowiązujący do dnia 2 września 2016 r.) nie wynikało wyraźnie, w jaki sposób kontrola przedsiębiorstw miała być przeprowadzana przez pracowników URE. W ocenie Dyrektora DRG z umocowania ustawowego i statutowego Urzędu wynikało, że kontrola ta musi być oparta na dokumentach i że może być prowadzona w siedzibie Prezesa URE.

(dowód: akta kontroli str. 11-14)

⁸² Regulaminy organizacyjne z dnia 27 grudnia 2013 r. (ze zmianą), 25 lutego 2016 r. (§ 17 i 23) i z dnia 26 września 2016 r.

⁸³ Zarządzenie nr 1/2010 Dyrektora Generalnego URE. Dalej: *Instrukcja*. W *Instrukcji* uregulowano czynności kontrolne prowadzone przez pracowników URE w zakresie m.in. art. 50 u.s.d.g. w związku z art. 50 ustawy *Prawo energetyczne*.

⁸⁴ Pismo z dnia 10 sierpnia 2016 r. (znak:DRG-4.090.1.2016.MBe).

⁸⁵ UOKiK, Państwowa Straż Pożarna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Urząd Dozoru Technicznego, Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Urząd Miar, urzędy skarbowe oraz celne, organy nadzoru budowlanego

Prezes URE w okresie objętym kontrolą nie wykonywał analizy ryzyka, która była podstawą typowania przedsiębiorstw z sektora paliw ciekłych, w tym realizujących NCW, do przeprowadzenia kontroli i nie opracowywał rocznych planów kontroli. W latach 2015-2016 (do września) Prezes URE nie wydawał upoważnień pracownikom Urzędu: do prowadzenia kontroli w siedzibie przedsiębiorstwa lub miejscu wykonywania przez niego działalności gospodarczej, w zakresie przestrzegania warunków udzielonych koncesji, kontroli przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą bez wymaganej koncesji oraz kontroli podmiotów realizujących NCW i NCR.

Z uwagi na fakt, że nie sporządzano planów kontroli Prezes URE nie uzgadniał terminów kontroli i nie prowadził kontroli u przedsiębiorców sektora paliw ciekłych wspólnie z innymi organami kontrolnymi. Na żądanie organów kontrolnych prowadzących kontrole przedsiębiorstw z sektora paliw ciekłych, Prezes URE przekazywał informację o udzielonych koncesjach i ich zmianach. Od dnia 25 września 2015 r. obowiązywało Porozumienie zawarte pomiędzy Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej (GIKS), a Prezesem URE. Na jego podstawie Prezes URE, co miesiąc informował GIKS o przedsiębiorstwach, które otrzymały koncesję, wystąpiły z wnioskiem o jej udzielenie lub zmianę oraz o przedsiębiorstwach którym, koncesja została cofnięta.

Dyrektor DRG wyjaśnił⁸⁶, że nie było także możliwe, aby przy liczbie prowadzonych przez Urząd spraw, wydelegować pracowników do prowadzenia kontroli „w terenie”. Statut URE ukształtował strukturę urzędu i jednocześnie strukturę zatrudnienia tak, że realizacja funkcji kontrolnych w siedzibach przedsiębiorstw z sektora paliw ciekłych, nie była możliwa. Dyrektor DRG stwierdził również, że w kolejnych budżetach URE nie przewidziano ani zatrudnienia inspektorów realizujących kontrole problemowe, ani też nie przydzielono stosownych środków na ich realizację siłami zewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 30-33, 101-103)

Dyrektor Generalny URE⁸⁷ wyjaśnił m.in., że do dnia 20 października 2016 r. Urząd nie otrzymał środków, które zapewniałyby realizację nowych zadań kontrolnych Prezesa URE. Opracowanie narzędzi do prowadzenia kontroli oraz planów kontroli na 2017 r. możliwe będzie najwcześniej po zakończeniu rekrutacji, zatrudnieniu nowych pracowników oraz ich przeszkoleniu. Oceniał, że obecne zasoby URE były niewystarczające do wykonania wszystkich nowych zadań nałożonych przez ustawodawcę. W uzasadnieniu do projektu poselskiego ustawy o *zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* uchwalonej w dniu 22 lipca 2016 r. oczekiwano realizacji około 250 kontroli warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie paliw ciekłych (WPC, MPC, OPC, OPZ, podmioty przywożące).

(dowód: akta kontroli str. 396, 1459, 3356-3371)

Dyrektor DRG wyjaśnił⁸⁸, że dostrzegając problem aktywności „szarej strefy” na rynku paliw ciekłych i w ramach przyznanych mu ustawowych kompetencji, Prezes URE przyjął praktykę skrupulatnego weryfikowania przesłanek udzielenia koncesji, precyzyjnego formułowania przedmiotów i zakresów udzielanych koncesji oraz prowadzenia kontroli bieżących w ramach prowadzonych na wniosek przedsiębiorców postępowań w sprawie wydania koncesji.

W URE ustalono praktykę prowadzenia postępowań kontrolnych wobec przedsiębiorstw z sektora paliw ciekłych opartą na dokumentach, która nie

⁸⁶ Pismo z dnia 10 sierpnia 2016 r. (znak:DRG-4.090.1.2016.MBe).

⁸⁷ Pismo z dnia 20 października 2016 r. (znak:BDG.090.6.2016).

⁸⁸ Pismo z dnia 10 sierpnia 2016 r. (znak:DRG-4.090.1.2016.MBe).

wymagała wystawienia upoważnień Prezesa URE do ich prowadzenia. Zgodnie z ustaloną praktyką kontrola polegała na analizowaniu i badaniu wpływających do URE dokumentów przedsiębiorców pod kątem ujawnienia nieprawidłowości w prowadzonej przez nich działalności koncesjonowanej na etapie udzielania koncesji, jak i na etapie zmian koncesji. Kontrola oparta na dokumentach polegała na analizie, czy zakres działalności nie wykracza poza udzieloną przez Prezesa URE koncesję lub nie skutkuje prowadzeniem działalności bez koncesji.

W praktyce DRG funkcjonowały również tzw. kontrole interwencyjne podejmowane w przypadku przekazania, zgodnie z art. 28a ustawy *Prawo energetyczne*, przez organy prowadzące kontrolę bezpośrednio w siedzibie przedsiębiorstwa energetycznego informacji o naruszeniach prawa, mogących stanowić nieprawidłowości w zakresie warunków wykonywania działalności określonych w koncesji lub w przepisach regulujących działalność gospodarczą objętą koncesją.

Kontrole te można było prowadzić jednak na podstawie art. 57 u.s.d.g., zgodnie z którym organ koncesyjny był i jest uprawniony m.in. do wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarcza objęta koncesją, a także do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie.

W kontrolach bieżących i kontrolach interwencyjnych podejmowano czynności wyjaśniające, polegające na wezwaniu przedsiębiorcy w trybie art. 28 ustawy *Prawo energetyczne* do złożenia wyjaśnień lub też wystąpieniu do organu, który przekazał informację, z wnioskiem o dodatkowe informacje i dokumenty. W trakcie czynności wyjaśniających przedsiębiorców wzywano również do przekazania wraz z wyjaśnieniami uwierzytelnionych kopii dokumentów związanych z działalnością koncesjonowaną lub prowadzeniem działalności bez koncesji. Dyspozycja art. 28 ustawy – *Prawo energetyczne* zabezpieczona była karą pieniężną (art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy *Prawo energetyczne*) wymierzaną przedsiębiorcom, którzy odmawiali udzielenia informacji, bądź świadomie lub w wyniku niedbalstwa wprowadzali Prezesa URE w błąd.

Konsekwencją stwierdzenia w kontrolach bieżących i interwencyjnych naruszenia warunków koncesji było wszczęcie przez Prezesa URE postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia kary pieniężnej lub cofnięcia koncesji. Kontrole bieżące i interwencyjne nie były odrębnie dokumentowane. Dokumentacja była gromadzona w aktach postępowań koncesyjnych oraz postępowań w sprawie wymierzenia kary pieniężnej.

Według danych DRE w URE w latach 2015 – 2016 (do 31 lipca) w ramach postępowań koncesyjnych na etapie udzielania lub zmiany koncesji przeprowadzono razem 3 267 kontroli bieżących⁸⁹.

W wyniku kontroli NIK ustalono⁹⁰, że w DRG w latach 2015-2016 (do dnia 31 lipca) prowadzono 39 postępowań, w związku z ww. zawiadomieniami. Według danych

⁸⁹ W 2014 r. prowadzonych było 3 119 postępowań w sprawie udzielenia lub zmiany koncesji związanych z paliwami ciekłymi, w 2015 r. prowadzonych było 2 147 postępowań w sprawie udzielenia lub zmiany koncesji związanych z paliwami ciekłymi (co stanowiło 26% koncesji ważnych na 31 grudnia 2014 r., w 2016 r. (do 31 lipca) prowadzonych było 1 120 ww. postępowań (co stanowiło 13% koncesji ważnych na 31 grudnia 2015 r.).

⁹⁰ W URE nie prowadzono odrębnej ewidencji (statystyki) umożliwiającej określenie liczby kontroli interwencyjnych podjętych w związku z zawiadomieniami organów administracji publicznej, które przeprowadziły kontrole w siedzibach przedsiębiorstw z sektora paliwo ciekłych oraz w wyniku zawiadomień prokuratury lub skarg obywatelskich. W 2014 r. w DRG prowadzonych było 18 postępowań w sprawie sankcyjnego cofnięcia koncesji na paliwa ciekłe lub wymierzenia kary pieniężnej w związku z możliwością nieprzestrzegania obowiązków wynikających z koncesji na paliwa ciekłe lub wymierzenia kary pieniężnej za brak koncesji, w 2015 r. były 23 takie postępowania, w 2016 r. (do 31 lipca) było 16 ww. postępowań.

z pięciu Oddziałów z inspekcji handlowych i/lub UOKiK otrzymano 67 zawiadomień o wprowadzeniu przez przedsiębiorców do obrotu paliw o niewłaściwych parametrach jakościowych, które były przedmiotem dalszych wyjaśnień. Na 13 decyzji Prezesa URE w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z prowadzeniem działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi bez koncesji (jedna dotyczyła koncesji WPC i 12 dotyczyło koncesji OPC), siedem postępowań wyjaśniających podjęto w związku z zawiadomieniami urzędów celnych, skarbowych i prokuratury, a sześć postępowań w związku z postępowaniami w sprawie koncesji prowadzonymi w URE na wniosek przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 11-16, 30-33, 97-102, 3695-3701, 3900-3913, 3922-3964, 3998-4024)

3.2. Kontrola podmiotów realizujących NCW i NCR oraz monitorowanie realizacji NCW.

W latach 2015-2016 (do 30 września) Prezes URE nie prowadził kontroli podmiotów realizujących NCW⁹¹. Dyrektor DRG wyjaśnił m.in., że nie prowadzono kontroli podmiotów zobowiązanych do realizacji NCW⁹² ze względu na kumulację obowiązków związanych m.in. z udzielaniem/zmianą koncesji oraz braki kadrowe Departamentu. Postępowania koncesyjne OPZ oraz postępowania mające na celu weryfikację oraz przyjęcie zabezpieczeń majątkowych zostały potraktowane w II połowie 2014 r. i w 2015 r. jako priorytetowe ze względu na istotne znaczenie dla zapobiegania nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi.

W latach 2015-2016 (do 30 września) Prezes URE nie prowadził kontroli przedsiębiorców realizujących NCR, bowiem nie zostały wydane przez ministra właściwego do spraw energii rozporządzenia wykonawcze w sprawie metodologii dokonywania obliczeń na potrzeby sprawozdań rocznych podmiotów realizujących NCR oraz w sprawie wzoru sprawozdań. Prezes URE wyjaśnił⁹³, że nie informował Ministra Energii, że przez brak przepisów wykonawczych jego kompetencje w zakresie kontroli NCR nie były realizowane, gdyż w jego opinii do monitorowania wydawania przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw powołane zostało Rządowe Centrum Legislacji.

(dowód: akta kontroli str. 17-23, 37-40, 34-36, 3356-3371)

Prezes URE realizował obowiązek sporządzania zbiorczego raportu kwartalnego dotyczącego rynku paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (art. 30 ust. 2 i 3 ustawy o *biokomponentach*) oraz przekazania go ministrom właściwym do spraw: finansów publicznych, energii, rynków rolnych, środowiska oraz Prezesowi Agencji Rynku Rolnego.

Prezes URE w oparciu o sprawozdania roczne podmiotów realizujących NCW⁹⁴ rozliczał realizację tego celu⁹⁵ w odniesieniu do poszczególnych podmiotów. Na

⁹¹ W art. 26a *ustawa o biokomponentach* przyznała Prezesowi URE uprawnienie do przeprowadzania kontroli podmiotów realizujących NCW w zakresie wykonania obowiązku zapewnienia w danym roku co najmniej minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez przedsiębiorcę na potrzeby własne we wszystkich rodzajach transportu w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego w ciągu roku kalendarzowego w transporcie drogowym i kolejowym (art. 23 ust. 1 tej ustawy).

⁹² Podmiotem realizującym NCW jest każdy podmiot, w tym mający siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, który sprzedaje lub zbywa je w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywa na potrzeby własne na tym terytorium (art. 2 ust. 1 pkt 25 *ustawy o biokomponentach*).

⁹³ Pismo z dnia 25 października 2016 r. (znak: BDG.090.6.2016.MSzS).

⁹⁴ Obowiązki sporządzania raportu kwartalnego i monitorowania NCW wynikały odpowiednio z art. 30 ust. 4 i z art. 30b ust. 1 *ustawy o biokomponentach*.

podstawie sprawozdań rocznych (zebranych w 2015 r. od 24 podmiotów) ustalono udział⁹⁶ biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych na potrzeby własne. Wykaz 20 podmiotów zobowiązanych do realizacji w 2016 r. NCW URE ustaliło w oparciu o sprawozdania kwartalne przekazane przez producentów na podstawie art. 30 ust. 1 *ustawy o biokomponentach* za I i II kwartał 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1013-1118, 1454-1455)

W URE nie wprowadzono procedury wewnętrznej monitorowania realizacji NCW. W przypadku braku uchybień w realizacji NCW proces monitorowania w DRG kończyła notatka podsumowująca zebrane informacje. Natomiast w przypadku stwierdzenia uchybienia w realizacji NCW w DRG wszczynano postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej. Część tych działań była prowadzona ze zwłoką. DRG dopiero w maju 2016 r. pozytywnie ocenił realizację NCW przez dwóch przedsiębiorców, jedna ocena dotyczyła realizacji celu w 2013 r., a druga realizacji celu w 2014 r. (notatki DRG bez uwag). Dyrektor DRG pismem z dnia 19 kwietnia 2016 r. zawiadomił przedsiębiorcę realizującego NCW o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z możliwością niezapewnienia w 2013 r. realizacji tego obowiązku.

Spośród 24 podmiotów zobowiązanych do realizacji NCW w 2014 r. dwa nie zrealizowały celu na wymaganym poziomie. Jeden podmiot zobowiązany do realizacji NCW w 2015 r. nie wykonał tego obowiązku na wymaganym poziomie. Wobec ww. podmiotów DRG prowadziło postępowania wyjaśniające, które w przypadku potwierdzenia braku realizacji NCW zostaną zakończone wymierzeniem kary przez Prezesa URE.

W dniu 30 grudnia 2015 r. Prezes URE nałożył karę na przedsiębiorcę, który nie zapewnił realizacji NCW na wymaganym poziomie w 2011 r. Postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte w dniu 23 lipca 2013 r., a Prezes URE informował przedsiębiorcę o nowym terminie załatwienia sprawy. Dyrektor DRG wyjaśnił⁹⁷ m.in., że przepisy prawa nie przewidują terminów na wszczęcie postępowań administracyjnych w związku ze sprawozdawczością na podstawie *ustawy o biokomponentach*, jak również nie jest możliwe przedawnienie wszczęcia i wymierzenia kar pieniężnych za te naruszenia, co nie czyniło tych postępowań sprawami o najwyższym priorytecie.

(dowód: akta kontroli str. 19-23, 37-40, 34-36, 1015, 1454-1455, 3551-3552, 3740-3769)

Prezes URE wszczął wobec jednego przedsiębiorstwa pięć postępowań w związku z niezłożeniem sprawozdania kwartalnego, o którym mowa w art. 30 ust. 1 *ustawy o biokomponentach*, w terminie 45 dni od zakończenia kwartału. Postępowania wszczęto 16 kwietnia 2013 r. – sprawozdanie za III kwartał 2012 r., 7 listopada 2013 r. – sprawozdania za I i II kwartał 2013 r. Postępowanie dotyczące sprawozdania za II kwartał 2012 r. wszczęto 28 maja 2013 r. Decyzje dotyczące ww.

⁹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2013 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2013-2018 (Dz.U. z 2013 r. poz. 918) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 13 sierpnia 2013 r. w sprawie wysokości współczynników redukcyjnych na lata 2014 i 2015 (Dz.U. z 2013 r. poz. 1052).

⁹⁶ W 2014 r. wyniósł: 7,77% wśród przedsiębiorców, którzy nie skorzystali z możliwości redukcji NCW (wobec wymaganego 7,1%); 6,06% wśród przedsiębiorców, którzy skorzystali z możliwości redukcji NCW (współczynnik redukcyjny 0,85). Poziom realizacji NCW w 2015 r., wyliczony na podstawie danych zebranych w 2016 r. od 19 podmiotów, wyniósł: 7,19% wśród przedsiębiorców, którzy nie skorzystali z możliwości redukcji NCW; 6,05% wśród przedsiębiorców, którzy skorzystali z możliwości redukcji NCW. Wyniki monitorowania NCW Prezes URE publikował w sprawozdaniach rocznych ze swojej działalności (które przekazuje Ministrowi Energii) oraz w Biuletynie URE.

⁹⁷ Pismo z dnia 21 października 2016 r. (znak:DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

postępowań wydano w dniu 10 kwietnia 2015 r. W przypadku postępowania dotyczącego II kwartału 2012 r. decyzja w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w wysokości 5,0 tys. zł została wydana w siedem miesięcy po zakończeniu postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 3551-3560, 3720-3723)

Na podstawie sprawozdań rocznych składanych przez podmioty realizujące NCW w 2014 r. prowadzono 21 postępowań wyjaśniających, a w 2016 r. 19 postępowań. W 2015 r. DRG z uwagi na działania związane z koncesjami OPZ nie podejmował czynności wyjaśniających związanych z realizacją NCW. W latach 2014 r. – 2016 (do 31 sierpnia) Prezes URE na podstawie przepisów *ustawy o biokomponentach*⁹⁸ wymierzył 33 kary na kwotę 1 994,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 19-23, 3555-3556)

Zdaniem Prezesa URE⁹⁹ w przepisach *ustawy o biokomponentach* oraz *ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania* nie sposób odnaleźć żadnej podstawy do dokonywania analizy wpływu szarej strefy na funkcjonowanie rynku paliw. Prezes URE wskazał, że nie stanowią jej wspomniane kompetencje Prezesa URE w zakresie rozliczania obowiązku realizacji NCW oraz NCR, czy obsługi sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 3498-3506)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK, nie kwestionując ograniczeń organizacyjnych i kadrowych URE, zwraca uwagę, że Prezes URE nie podjął działań, aby wykorzystać uprawnienie do kontroli przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu paliwami ciekłymi, w tym obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą. W konsekwencji w URE nie opracowano procedur szacowania ryzyka, planu kontroli, zasad typowania przedsiębiorców do kontroli, sposobu prowadzenia kontroli oraz zasad współpracy z innymi organami prowadzącymi kontrolę przedsiębiorców sektora paliw ciekłych. Tym samym Prezes URE, który identyfikował swoją rolę w zakresie zwalczania zjawiska szarej strefy wyłącznie na gruncie koncesji, nie włączył się aktywnie w jej zwalczanie w oparciu o przyznane mu uprawnienie kontrolne. Postępowania dotyczące prowadzenia działalności bez koncesji prowadzono w URE na podstawie dokumentów przedstawionych przez przedsiębiorców (w związku wnioskami dotyczącymi koncesji) lub w wyniku zawiadomienia organów prowadzących kontrolę w siedzibie przedsiębiorstwa. NIK podkreśla, że nie podejmowanie przez dwa lata działań w celu wypracowania metodologii kontroli na miejscu u przedsiębiorców na podstawie u.s.d.g. w granicach przyznanych uprawnień oraz przygotowania pracowników do prowadzenia kontroli skutkuje tym, że po określeniu na podstawie art. 23r ustawy – *Prawo energetyczne* szczegółowego sposobu przeprowadzania kontroli, Urząd jest nieprzygotowany organizacyjnie i kadrowo do ich realizacji. NIK zauważa również, że Prezes URE pomimo przyznanych mu uprawnień nie prowadził kontroli podmiotów zobowiązanych do realizacji NCW poprzestając na ustalaniu poziomu realizacji ww. wskaźnika przez przedsiębiorców składających sprawozdania i wymierzeniu kar pieniężnych w przypadku, gdy nie został on zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 1401-1409, 1423-1431, 3695-3701, 3900-3913, 3922-3964, 3998-4024)

2. NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą w URE nie wprowadzono procedur przeprowadzania kontroli przedsiębiorców sektora paliw ciekłych,

⁹⁸ Wymierzone na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5, 7a, 8 *ustawy o biokomponentach* (trzy kary w latach 2015-2016).

⁹⁹ Pismo z dnia 28 października 2016 r. (znak: BDG.090.6.2016.MSzs).

podejmowanych w reakcji na ujawnienie przez inne organy nieprawidłowości w działalności gospodarczej objętej koncesją lub prowadzenia działalności bez koncesji. Nie wprowadzono również procedur kontroli realizacji NCR oraz kontroli i monitoringu realizacji NCW jak i procedury wymierzania kar pieniężnych przez Prezesa URE oraz procedur wzajemnego informowania się komórek organizacyjnych URE o wymierzeniu kary (BDG i DRG). Ponieważ zadania z zakresu kontroli i wymierzenia kar były realizowane przez dziewięć komórek organizacyjnych URE, wprowadzenie formalnych przyczyniłoby się do zapewnienia jednolitej praktyki, ujednoczenia zasad wymiany informacji oraz wskazania ram czasowych podjęcia działań przez uczestników procesu.

3. NIK zwraca uwagę, że DRG z opóźnieniem reagował na nieterminowe przekazanie sprawozdania kwartalnego na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o *biokomponentach* wszczynając postępowanie w sprawie wymierzenia kary w okresie od czterech do siedmiu miesięcy po terminie przekazania sprawozdania. Realizację NCW za rok 2011, rok 2013 i rok 2014 rozliczano dopiero w 2016 r. W wyniku tego, postępowanie w sprawie wymierzenia kary podmiotowi, które nie zrealizował NCW w 2013 r. wszczęto dopiero w kwietniu 2016 r. tj. niemal dwa lata po upływie terminu przekazania sprawozdania. Natomiast karę niezapewnienia realizacji NCW w 2011 r. wymierzono w grudniu 2015 r., podczas gdy sprawozdanie roczne przedsiębiorca złożył w 29 maja 2012 r. W ocenie NIK postępowania w sprawie wymierzania kar powinny być wszczynane bezzwłocznie, gdyż tylko wtedy kara realizuje prewencyjny cel jej wymierzenia i wskazania przedsiębiorcy sposobu realizacji nałożonych na niego obowiązków zgodnie z przepisami prawa.

Prezes URE nie analizował i nie postrzegał sprawozdań kwartalnych producentów i sprawozdań rocznych podmiotów realizujących NCW jako ewentualnego źródła informacji o przedsiębiorstwach działających w szarej strefie. W szczególności nie analizowano liczby podmiotów składających sprawozdania, względem liczby podmiotów zobowiązanych ustawowo do realizacji NCW. Na gruncie ustawy o *biokomponentach* Prezes URE ograniczał swoją rolę do agregowania danych z przesłanych mu sprawozdań kwartalnych oraz monitorowania poziomu NCW na podstawie sprawozdań rocznych. Przy czym tylko Prezes URE miał możliwość wskazania podmiotów realizujących NCW, bowiem to Urząd dysponował informacjami o przedsiębiorstwach posiadających koncesję WPC i OPZ. Lista podmiotów zobowiązanych według Prezesa URE do realizacji NCW mogła być niepełna. Ustalając podmioty realizujące NCW Prezes URE brał pod uwagę wykaz producentów składających sprawozdania kwartalne oraz podmioty, które złożyły sprawozdanie roczne.

- Według URE w 2014 r. 24 przedsiębiorców realizowało NCW. Natomiast w zbiorczym raporcie kwartalnym za IV kwartał 2014 r. wymieniono 29 producentów i 38 podmiotów dokonujących nabycia wewnątrz-wspólnotowego lub importu paliw ciekłych (obliczenie URE na podstawie danych MF pn. „Zestawienie podmiotów sprowadzających paliwa i biopaliwa ciekłe oraz biokomponenty dopuszczone do obrotu na terenie RP w ramach nabycia wewnątrz-wspólnotowego”).
- W 2015 r. 19 podmiotów realizowało NCW, podczas gdy w zbiorczym raporcie kwartalnym za IV kwartał 2015 r. na liście producentów było 21 przedsiębiorców, a MF jako importerów paliw i biopaliw ciekłych identyfikował 26 przedsiębiorców. Aktywne koncesje OPZ posiadało 93 przedsiębiorców (według URE z tej grupy na koniec 2015 r. 35 podmiotów mogło być zobowiązane do realizacji NCW).

- Na liście podmiotów realizujących NCW w 2016 r. Prezes URE umieścił 20 przedsiębiorców, choć w zbiorczym raporcie kwartalnym za II kwartał 2016 r. producentów było 29, MF zidentyfikował 27 importerów, a koncesje OPZ posiadało 31 przedsiębiorstw.
(dowód: akta kontroli str. 1018, 1025-1026, 1036-1039, 1082-1083, 1148)

3.2. Kary pieniężne wymierzone przedsiębiorstwom sektora paliw ciekłych

Opis stanu faktycznego

W URE nie wprowadzono procedury wymierzania kar pieniężnych przez Prezesa URE. W celu zapewnienia jednolitej metodologii ustalania wysokości kar pieniężnych w dniu 21 listopada 2011 r. Prezes URE zatwierdził do stosowania przez DRG i Oddziały „Zasady ustalania kar pieniężnych za naruszenie warunków koncesji na obrót paliwami ciekłymi”.

(dowód: akta kontroli str. 82)

W latach 2014-2016 (do 31 sierpnia) Prezes URE wymierzył 373 kary z tytułu nieprzestrzegania obowiązków wynikających z koncesji w zakresie paliw ciekłych¹⁰⁰ na kwotę ogółem 8 378,7 tys. zł, 27 kar w łącznej kwocie 112,5 tys. zł na podstawie art. 56 ust. 1 pkt. 7, 10 i 12 ustawy - *Prawo energetyczne*¹⁰¹ oraz 18 kar na kwotę ogółem 1 243,8 tys. zł z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej bez koncesji¹⁰² (WPC, OPC, OPZ).

Kary wymierzono na podstawie dokumentów i wyjaśnień przekazanych przez przedsiębiorcę po wystąpieniu Urzędu na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy – *Prawo energetyczne* oraz na podstawie dokumentów uzyskanych od organów prowadzących kontrolę lub prokuratury rejonowej. Postępowanie wyjaśniające podejmowano w związku z zawiadomieniami innych organów lub w związku z ujawnieniem okresowego prowadzenia działalności bez koncesji w trakcie prowadzonego na wniosek przedsiębiorcy postępowania w sprawie koncesji.

(dowód: akta kontroli str. 1363, 1370-1373, 1380-1383, 1399, 1412, 1422, 1434, 3562-3563, 3715-3719)

Wymierzone przez Prezesa URE w trakcie lub po zakończeniu postępowania w sprawie udzielenia lub zmiany koncesji kary pieniężne pozostawały bez wpływu na wynik postępowania koncesyjnego¹⁰³. W Urzędzie przyjęto, że kara pieniężna wymierzona z tytułu prowadzenia działalności bez koncesji lub w związku z naruszeniem warunków koncesji nie stanowiła przesłanki odmowy udzielenia koncesji w związku z niedawaniem rękopmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Poza tym przyjmowano, że uzyskując koncesję lub zmianę decyzji koncesyjnej przedsiębiorca zaprzestaje naruszenia prawa, a kara ma charakter prewencyjny uświadamiający obowiązki związane z koncesją. W latach 2015-2016 (do 31 sierpnia) w związku z wymierzoną przez Prezesa URE karą pieniężną w wyniku podejmowanych dalszych działań mających na celu ustalenie, czy mają miejsce dalsze naruszenia warunków koncesji cofnięto dwie koncesje OPC.

(dowód: akta kontroli str. 1371-1372, 1398, 1419-1422, 3553-3555, 3822-3844, 3852-3864)

Ogółem w rejestrze DRG w latach 2015-2016 (do 30 czerwca) zarejestrowano 230 postępowań zakończonych decyzją w sprawie wymierzenia kar pieniężnych przez

¹⁰⁰ Art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy *Prawo energetyczne*.

¹⁰¹ Kary nieewidencjonowane w księgach rachunkowych URE, stanowiły dochody Skarbu Państwa uiszczane na konto właściwego Urzędu Skarbowego.

¹⁰² j.w.

¹⁰³ Pisma Dyrektora DRG z dnia 21 października 2016 r. (znak:DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe) oraz Dyrektorów Oddziałów z dnia 7 października 2016 r., 10 października 2016 r.

Prezesa URE. W okresie do 60 dni przeprowadzono ogółem 52 postępowania (23% postępowań). W okresie od 61 do 180 dni przeprowadzono ogółem 139 postępowań (60% postępowań). Postępowań w sprawie wymierzenia kar prowadzonych przez DRG i oddziały w okresie dłuższym niż 180 dni (od 6 miesięcy do 2 lat) było ogółem 39 (17% postępowań).

(dowód: akta kontroli str. tabela, 3551-3553, 3702-3714)

Według Dyrektora DRG¹⁰⁴, na termin przeprowadzenia postępowań w sprawie wymierzenia kary wpływ miały m.in.: trudności w doręczeniu korespondencji o wszczęciu postępowania administracyjnego i wezwań do złożenia wyjaśnień, wielokrotne wzywianie przedsiębiorców do przedstawienia dokumentów w postępowaniu dowodowym, stopień skomplikowania prowadzonych spraw oraz rozpatrywanie spraw koncesji OPZ w okresie wrzesień 2014 r. – grudzień 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3554-3559)

W okresie objętym kontrolą w systemie „Bazy URE” nie była ewidencjonowana lista podmiotów realizujących NCW oraz nie była odnotowywana informacja o przekazaniu sprawozdań rocznych przez te podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 1362, 1370-1371, 1379, 1385, 1313-1415, 1434, 3306-3322, 3326-3329)

3.3. Kontrola i monitorowanie opłat koncesyjnych wnoszonych przez przedsiębiorstwa sektora paliw ciekłych

Opis stanu faktycznego

Dochody za lata 2015-2016 (do 31 lipca) z tytułu opłaty koncesyjnej wniesione przez przedsiębiorstwa sektora paliw ciekłych wyniosły w sumie: 53 614,2 tys. zł¹⁰⁵. Zaległości, które BDG na podstawie dostępnych danych z systemu finansowo-księgowego mogło ustalić tylko dla koncesji OPC za 2015 r. wyniosły 630,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1131)

W URE w okresie objętym kontrolą nie był uregulowany w procedurach wewnętrznych proces monitorowania i kontrolowania wnoszenia opłat koncesyjnych przez przedsiębiorców. Zadania te były realizowane przez BDG na podstawie zwyczajowej praktyki¹⁰⁶. Windykacja należności z tytułu opłat koncesyjnych i kar pieniężnych wymierzonych przez Prezesa URE¹⁰⁷ została uregulowana w procedurze wewnętrznej obowiązującej od dnia 25 lipca 2011 r.

System informatyczny „Bazy URE” nie posiadał funkcjonalności generowania raportu, która pozwalałaby na automatyczne ustalenie listy przedsiębiorców zobowiązanych do wniesienia opłaty w danym roku tj. przedsiębiorców posiadających ważne koncesję w dniu 1 stycznia danego roku. Na podstawie systemu „Bazy URE” BDG ustalało listę przedsiębiorców (lista aktualizowana w trakcie roku budżetowego) która, była podstawą monitorowania wnoszenia opłat koncesyjnych, tj. ustalenia realizacji obowiązku wniesienia opłaty, wezwania przedsiębiorcy do wniesienia opłaty lub wezwania do nadesłania formularza z wycenieniem opłaty koncesyjnej.

W dniu 18 stycznia 2014 r. BDG ustaliło, że opłaty za 2012 r. w minimalnej wysokości 200,0 zł wniesiono z tytułu 2 303 koncesji OPC i WPC, w tym 100

¹⁰⁴ Pismo z dnia 21 października 2016 r. (znak:DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

¹⁰⁵ Koncesja WPC 5 304,0 tys. zł, koncesja MPC 337,1 tys. zł, PPC 33,6 tys. zł, koncesja OPC dochody ustalone tylko dla 2015 r. 44 389,0 tys. zł i koncesja OPZ 3 550,5 tys. zł.

¹⁰⁶ Pismo Głównego Księgowego Resortu z dnia 3 października 2016 r. (znak:BDG.090.3.2016.MG) oraz pismo z dnia 20 października 2016 r. (znak:BDG.GKR.090.5.2016.MG).

¹⁰⁷ Zarządzenie nr 4/2011 Dyrektora Generalnego Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji przekazywania dokumentacji do windykacji należności oraz rozpatrywania wniosków o odroczenie terminu płatności, rozłożenia płatności na raty i umorzenia należności w Urzędzie Regulacji Energetyki.

przedsiębiorców posiadających te koncesje, wniosło najniższą opłatę i wykazało zerową wartość przychodu, co oznacza, iż faktycznie nie prowadzili oni działalności objętej tymi koncesjami.

Podstawą wprowadzenia należności z tytułu opłat do systemu rachunkowości URE był formularz przedsiębiorcy lub decyzja Prezesa URE ustalająca wysokość opłaty koncesyjnej. W sytuacji nieskuteczności kierowanych do przedsiębiorcy wezwań do uregulowania należności z tytułu opłaty koncesyjnej lub przedstawienia informacji dotyczących obliczenia tej opłaty Naczelnik Wydziału Ewidencji i Windykacji Należności, z upoważnienia Prezesa URE, wydawał decyzje w sprawie ustalenia wysokości zaległej opłaty koncesyjnej płatnej na konto URE, w przypadku braku płatności upomnienie i tytuł wykonawczy¹⁰⁸.

W 2015 r. wszczęto 908 postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia wysokości opłaty koncesyjnej w zakresie paliw ciekłych. W 2016 r. (do 31 lipca) wszczęto kolejne 710 postępowań. Około 80% ww. postępowań dotyczyło opłat koncesyjnych za lata 2013 – 2014¹⁰⁹. Monitorowanie wniesienia opłaty lub ustalenie jej wysokości w latach 2015-2016 (do 30 września) przez BDG następowało w okresie nie przekraczającym jednego roku.

W wyniku podejmowanych przez BDG działań (do 31 lipca 2016 r.) wydano 480 decyzji ustalających wysokość opłaty koncesyjnej. W skontrolowanych ośmiu decyzjach¹¹⁰ stwierdzono, że decyzje były wydawane po roku lub nawet dwóch latach po terminie, w jakim opłata powinny być wniesiona do URE. Decyzje były wydawane w czasie dłuższym niż 60 dni od wszczęcia postępowania, jednak przedsiębiorcy nie byli zawiadamiani o nowym terminie załatwienia sprawy¹¹¹.

Według Głównej Księgowej Resortu¹¹² termin podejmowania działań windykacyjnych, w tym wydawania decyzji ustalających wysokość opłaty koncesyjne, uzależniony był od zasobów kadrowych BDG¹¹³. Podejmując w 2015 r. działania w zakresie uporządkowania kilku postępowań administracyjnych toczących się przeciwko temu samemu przedsiębiorcy, zdecydowano o wydawaniu jednej decyzji ustalającej wysokość należności obejmującej kilka lat począwszy od najwcześniejszego postępowania. Działania takie ograniczały ponoszone przez URE koszty (m.in. koszty doręczenia do przedsiębiorców zawiadomień, upomnień) oraz angażowanie pracowników do wykonywania czynności powtarzalnych w postępowaniu administracyjnym wobec tego samego przedsiębiorcy.

Dane o opłatach koncesyjnych w latach 1998-2013 były dostępne w systemie „Bazy URE”, a od 2014 r. w systemie finansowo – księgowym Xpertis. W styczniu 2015 r.

¹⁰⁸ Na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.).

¹⁰⁹ Około 80% dotyczyło należności z tytułu opłat za lata 2012-2014. Wydział Rachunkowości i Rozliczeń Opłat Koncesyjnych w dniach 15 października 2013 r. i 12 listopada 2013 r. przekazał do windykacji łącznie dokumentację 872 przedsiębiorstw, które nie wniosły opłaty za 2012 r. W dniach 23 kwietnia i 18 maja 2015 r. przekazano dokumentację łącznie 677 przedsiębiorców, którzy nie wnieśli opłaty za 2013 r. Pomiędzy 23 października a 26 listopada 2015 r. ww. Wydział przekazał do windykacji dokumentację 928 przedsiębiorstw, które nie wniosły opłaty za 2014 r.

¹¹⁰ Wybranych według kryterium najwyższej kwoty (w sumie decyzje na kwotę 219,9 tys. zł dotyczące opłat za lata 2011-2015), wydanych w latach 2015-2016

¹¹¹ Prezes URE ma obowiązek zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., wskazać nowy termin załatwienia sprawy z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

¹¹² Pismo z dnia 20 października 2016 r. (znak:BDG.GKR.090.5.2016.MG).

¹¹³ W wydziale zajmującym się dochodami URE średnioroczne zatrudnienie (według metodologii Rb-70) w latach 2014-2016 wynosiło od 3,54 do 3,05 etatu przy średniorocznym obciążeniu w zakresie m.in. opłat do rozliczenia, upomnień, potwierdzenia sald od 10,0 tys. do 15,7 tys. spraw. W wydziale zajmującym się windykacją średnioroczne zatrudnienie (według metodologii Rb-70) w latach 2014-2016 wynosiło od 3,13 do 3,94 etatu. Na pracownika przypadało od ośmiuset do 2,4 tys. spraw.

w systemie Xpertis wprowadzono nową funkcjonalność polegającą na księgowaniu opłat w podziale na rodzaje koncesji. Po wprowadzeniu wskazanego przez koncesjonariusza w formularzu opłaty koncesyjnej przychodu z objętej koncesją działalności gospodarczej system wyliczał należną opłatę. Dane w systemie Xpertis dostępne były wyłącznie dla upoważnionych pracowników BDG. Z uwagi na powyższe pracownicy pozostałych komórek organizacyjnych Urzędu, którzy zajmowali się sprawami związanymi z tymi koncesjami, nie mieli bezpośredniego dostępu do informacji o wysokości wnoszonych opłat koncesyjnych oraz o zaległościach w ich wnoszeniu.

W okresie objętym kontrolą BDG nie przekazywało cyklicznie DRG i Oddziałom informacji o stanie wpłat oraz zaległościach w opłatach koncesyjnych, uiszczaniu opłaty w najniższej wysokości lub uiszczania opłaty bez wykazywania przychodów. Informacje takie przekazywano po wystąpieniu komórki organizacyjnej Urzędu do BDG. Komórki organizacyjne URE występowały o informację o stanie wpłat z tytułu opłaty koncesyjnej oraz o przekazanie formularza opłaty w trakcie postępowań koncesyjnych, w postępowań w sprawie wymierzenia kary lub sytuacji braku kontaktu z koncesjonariuszem zgłaszanym przez inne organy.

W związku z naruszeniem warunków koncesji – brak opłat koncesyjnych w latach 2015-2016 (do września) cofnięto 138 koncesji (przyczyna samodzielna lub jedna z przyczyn wydania decyzji). Decyzje były wydawane również w związku z informacjami przekazanymi z inicjatywy BDG – wskazano pięć takich przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 81, 1121-1127, 1142-1150, 1157-1103, 1175-1181, 1183-1322, 3566-3577, 3576-3579, 3640-3643)

Windykację należności z tytułu kar pieniężnych oraz opłat koncesyjnych wymierzonych prawomocnymi decyzjami Prezesa URE regulowały zarządzenia Dyrektora Generalnego¹¹⁴. W DRG wprowadzono dodatkowo instrukcję wewnętrzną z dnia 17 grudnia 2013 r. dotyczącą przekazywania dokumentów do windykacji należności, która m.in. nakładała na pracowników Departamentu obowiązek odnotowania w systemie „Bazy URE” zapłacenia kary pieniężnej i sprawdzenia, czy fakt ten został w tym systemie odnotowany.

W latach 2015-2016 wystawiono 708 upomnień dotyczących opłat koncesyjnych i prawomocnych kar pieniężnych w zakresie paliw ciekłych i biopaliw ciekłych oraz wystawiono 708 tytułów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 81, 84-85, 1128, 1151-1154, 3629-3630, 3619-3624, 3633-3639)

W latach 2015-2016 (do 30 września) DRG przekazał do BDG w celu podjęcia działań windykacyjnych 35 decyzji w sprawie wymierzenia kary na kwotę ogółem 1 104,7 tys. zł. Z 35 decyzji przekazanych do BDG 20 decyzji (na kwotę 841,5 tys. zł) DRG przekazał w okresie od pięciu miesięcy do pięciu lat od ich uprawomocnienia. Według Dyrektora DRG¹¹⁵ o terminie przekazania decyzji do windykacji decydowało m.in. zaangażowanie pracowników w inne sprawy oraz termin zwrotu akt sprawy przez sąd rozpatrujący odwołanie od decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 1180, 1323-1359, 3559-3561, 3924-3925)

¹¹⁴ Zarządzenie nr 4/2011 Dyrektora Generalnego Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenie Instrukcji przekazywania dokumentacji do windykacji należności oraz rozpatrywania wniosków o odroczenie terminu płatności, rozłożenia płatności na raty i umorzenia należności w Urzędzie Regulacji Energetyki oraz Zarządzenie nr 10/2015 Dyrektora Generalnego Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji postępowania poprzedzającego przekazanie do windykacji kar pieniężnych wymierzonych prawomocnymi decyzjami Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

¹¹⁵ Pismo z dnia 21 października 2016 r. (znak:DRG.DRG-4.090.1.2016.MBe).

Ustalone
nieprawidłowości

Działaniem nierzetelnym było zaniechanie przez DRG niezwłocznego przekazywania spraw do BDG, w celu podjęcia działań windykacyjnych. Znaczny upływ czasu pomiędzy wymierzeniem kar, a podjęciem windykacji przez URE sprawia, że skuteczne ich wyegzekwowane jest utrudnione, a należności Skarbu Państwa mogą być uszczuplone.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że w celu rozpoznawania zjawiska szarej strefy Prezes URE niedostatecznie wykorzystywał możliwości związane z monitorowaniem wnoszenia opłat koncesyjnych. W szczególności nie były systematycznie i w sposób sformalizowany przekazywane przez BDG do DRG oraz Oddziałów informacje o zaległościach w opłatach koncesyjnych oraz informacje o przedsiębiorstwach uiszczających opłatę w najniższej wysokości (w tym nie wykazujące działalności objętej udzieloną koncesją). Wyodrębnienie takich przedsiębiorców może być sygnałem, że prowadzą działalność w szarej strefie.
2. Prezes URE nie podjął działań w sprawie opóźnień w prowadzeniu procesów windykacji oraz zmniejszenia obciążenia Urzędu z tytułu egzekwowania kar pieniężnych uiszczanych na konta Urzędów Skarbowych. Kary płatne na konto US nie były ujmowane w systemie rachunkowości URE, a Urząd mimo, że nie był beneficjentem wpłaty wykonywał czynności w procesie egzekucji (wystawianie upomnień, ustalenie właściwego US, wystawienie tytułu wykonawczego, zmiana lub wycofanie tytułu wykonawczego w przypadku wpłaty, monitorowanie stanu egzekucji, przenoszenie odpowiedzialności na członków władz spółek). US, beneficjent wpłaty z tytułu kary, natomiast prowadził egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez URE.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że podejmowane przez Prezesa URE działania kontrolne oraz monitorowanie realizacji NCW nie miały związku z ograniczeniem zjawiska tzw. szarej strefy. Nakierowane były one przede wszystkim na wymierzanie kar za nieprawidłowości w prowadzeniu działalności objętej koncesją, ujawnione głównie w wyniku analizy dokumentów przesłanych przez przedsiębiorców. Jednocześnie Prezes URE nie wykorzystywał też dostępnych w Urzędzie danych (np. o opłatach koncesyjnych lub podmiotach zobowiązanych do realizacji NCW) do działań mających na celu ograniczanie zjawiska tzw. szarej strefy.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁶, wnosi o:

1. Regularne sporządzanie analiz ryzyka występowania nieprawidłowości na rynku paliw ciekłych oraz ewentualne przedstawianie, na podstawie wyników tych analiz, własnych propozycji legislacyjnych, zmierzających do doskonalenia regulacji prawnych dotyczących tego rynku, ze szczególnym uwzględnieniem eliminowania zjawiska szarej strefy, i przekazywanie ich ministrowi do spraw energii celem umożliwienia podjęcia inicjatywy legislacyjnej.
2. Podjęcie działań w celu wypracowania metodologii kontroli w przedsiębiorstwach energetycznych sektora paliw płynnych, w tym realizujących NCW.

¹⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm. z 2016 r., poz. 677. Dalej: *ustawa o NIK*.

3. Rozważnie przedstawienia ministrowi do spraw energii inicjatywy przekazania do właściwości US procesu poboru kar pieniężnych wymierzanych przez Prezesa URE, a wpłacanych na konto US.
4. Monitorowanie rynku paliw ciekłych, w tym w szczególności tzw. czystego obrotu paliwami ciekłymi oraz dokonanie analiz i rozważenie podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie zjawiska obchodzenia zasady niezbywalności koncesji poprzez handel spółkami posiadającymi koncesje na działalność na rynku paliw ciekłych.
5. Rozważenie celowości opracowania procedur wewnętrznych regulujących całość zadań ustawowych Prezesa URE i pracowników Urzędu w zakresie monitorowania rynku paliw ciekłych i jego koncesjonowania – w tym w szczególności działań:
 - na etapie udzielania koncesji,
 - podejmowanych wobec lub w sprawie podmiotów w okresie obowiązywania udzielonych im koncesji,
 - podejmowanych wobec lub w sprawie podmiotów w okresie po wygaśnięciu lub cofnięciu koncesji.
6. Rozważenie celowości opracowania procedur wewnętrznych opisujących w sposób całościowy kryteria i sposoby stwierdzania i uznawania przez pracowników URE przygotowujących decyzje koncesyjne przesłanek pozytywnych i negatywnych udzielenia koncesji na działalność na rynku paliw ciekłych.
7. Dokonanie analizy aktualnego obciążenia zadaniami poszczególnych komórek organizacyjnych URE i rozważenie zasadności wsparcia kadrowego komórek wykonujących zadania z zakresu koncesjonowania paliw ciekłych.
8. Dokonanie analizy posiadanych w URE i planowanych do wdrożenia narzędzi informatycznych pod kątem możliwości ich wykorzystania do kompleksowego monitorowania rynku paliw ciekłych i aktywnego włączenia się Urzędu w przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi i zjawisku tzw. szarej strefy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni 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, dnia 17 marca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
*Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji*

Dyrektor
Sławomir Grzelak
(-)