



KGP.410.009.00.2017  
Nr ewid. 173/2017/P/17/022/KGP

Informacja o wynikach kontroli

## OCHRONA PRAW KONSUMENTA ENERGII ELEKTRYCZNEJ

DEPARTAMENT GOSPODARKI,  
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej


## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### Informacja o wynikach kontroli

#### Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej

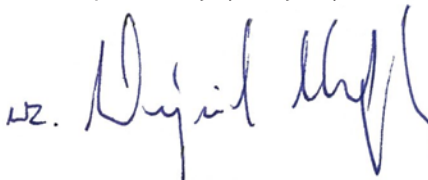
Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Sławomir Grzelak

#### Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 10. X. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	19
5.1. Umowy .....	19
5.2. Infrastruktura.....	55
5.3. Obsługa klienta.....	72
5.4. Postępowanie w sprawach spornych .....	84
6. ZAŁĄCZNIKI .....	89
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	89
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	91
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	96
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	98
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	99
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	106
6.7. Stanowisko Prezesa URE do informacji o wynikach kontroli .....	110
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa URE.....	113
6.9. Stanowisko Prezesa UOKiK do informacji o wynikach kontroli.....	114
6.10. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa UOKiK.....	119

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<i>Dyrektywa 2009/72/WE</i>	Dyrektywa <i>Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE</i> (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, s. 55, ze zm.).
Dystrybucja	Transport energii elektrycznej sieciami dystrybucyjnymi w celu dostarczenia jej konsumentom.
Grupa taryfowa G	To przede wszystkim gospodarstwa domowe. Jednakże taryfa G ma także zastosowanie wobec lokali mających charakter zbiorowego zamieszkania m.in.: domy akademickie, internaty, plebanie, koszary wojskowe, domy opieki społecznej, hospicja, domy dziecka.
GUD	Generalna Umowa Dystrybucji
GUD-K	Generalna Umowa Dystrybucji dla Usługi Kompleksowej
IRiESD	Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej. Dokument opracowany przez Operatora Systemu Dystrybucyjnego, określający szczegółowe warunki korzystania z sieci oraz warunki i sposób prowadzenia ruchu, eksploatacji i planowania rozwoju tych sieci oraz zasady zmiany sprzedawcy, stanowiący część umowy o świadczenie usług dystrybucji lub umowy kompleksowej.
Koordynator	Koordynator do spraw negocjacji działający przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki, prowadzący postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązania sporów między odbiorcami paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym a przedsiębiorcami energetycznymi oraz między prosumentami będącymi konsumentami a przedsiębiorstwami energetycznymi.
Konsument lub konsument energii elektrycznej	Odbiorca końcowy dokonujący zakupu energii elektrycznej na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym, wyłącznie w celu jej zużycia w gospodarstwie domowym.
<i>Kpc</i>	Ustawa z <i>dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.).
MAIFI	(ang. <i>Momentary Average Interruption Frequency Index</i> ) Wskaźnik przeciętnej częstości przerw krótkich. Stanowi liczbę wszystkich przerw krótkich w ciągu roku, podzieloną przez łączną liczbę obsługiwanych odbiorców. Przerwy krótkie – trwające dłużej niż 1 sekundę i nie dłużej niż 3 minuty.
ME	Ministerstwo Energii
MG	Ministerstwo Gospodarki
Odbiorca wrażliwy energii elektrycznej	Osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 <i>ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 180), która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej;
OSD	Operator systemu dystrybucyjnego;
<i>Pakiet zimowy</i>	Pakiet wniosków ustawodawczych Komisji Europejskiej opublikowany 30 listopada 2016 r., na które składały się propozycje zmian regulacji rynku energii oraz mechanizmów rynku mocy, dyrektywy o efektywności energetycznej, dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków, dyrektywy o odnawialnych źródłach energii i dokumenty nadające uprawnienia do współpracy w zakresie Unii Energetycznej.
<i>Regulacja jakościowa</i>	<i>Regulacja jakościowa w latach 2016–2020 dla Operatorów Systemów Dystrybucyjnych (którzy dokonali, z dniem 1 lipca 2007 r., rozdzielenia działalności)</i> , Urząd Regulacji Energetyki, wrzesień 2015 r.
<i>Rozporządzenie systemowe</i>	<i>Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego</i> (Dz. U. Nr 93 poz. 623, ze zm.).

<b>Rozporządzenie taryfowe</b>	<i>Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1200) – uchylone z dniem 30 grudnia 2017 r. i zastąpione rozporządzeniem Ministra Energii z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U. poz. 2500).</i>
<b>SAIDI</b>	(ang. <i>System Average Interruption Duration Index</i> ). Wskaźnik przeciętnego systemowego czasu trwania przerwy długiej i bardzo długiej. Stanowi sumę iloczynów czasu jej trwania i liczby odbiorców narażonych na skutki tej przerwy w ciągu roku, podzieloną na łączną liczbę obsługiwanych odbiorców. Wskaźnik wyrażony jest w minutach na odbiorcę na rok. Nie obejmuje przerw krótszych niż 3 minuty i wyznaczany jest oddzielnie dla przerw planowanych i przerw nieplanowanych.
<b>SAIFI</b>	(ang. <i>System Average Interruption Frequency Index</i> ). Wskaźnik przeciętnej systemowej częstości przerw długich i bardzo długich. Stanowi liczbę wszystkich tych przerw w ciągu roku, podzieloną przez łączną liczbę obsługiwanych odbiorców. Nie obejmuje przerw krótszych niż 3 minuty i wyznaczany jest oddzielnie dla przerw planowanych i nieplanowanych.
<b>Sieć dystrybucyjna</b>	Sieć elektroenergetyczna, której właścicielem jest dystrybutor odpowiedzialny za jej funkcjonowanie, która służy do transportu energii do odbiorców.
<b>Smart grid</b>	To koncepcja sieci energetycznych (a właściwie całego systemu energetycznego), który uzyskujemy poprzez wyposażenie odbiorców w czytające zużycie energii inteligentne liczniki (smart metering) – które na bieżąco komunikują się z systemem centralnym.
<b>Smart metering</b>	Tzw. <i>inteligentne liczniki</i> energii umożliwiające bezpośrednią komunikację między odbiorcą a sprzedawcą energii – możliwy jest przesył danych z licznika do sprzedawcy, ale także od sprzedawcy do licznika.
<b>SOKiK</b>	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<b>Sprzedawca alternatywny</b>	Każdy sprzedawca inny niż sprzedawca zasiedziały, działający w obrębie tego samego obszaru dystrybucyjnego.
<b>Sprzedawca energii lub spółka obrotu</b>	Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się detalicznym handlem energią. Sprzedawca może sprzedawać energię odbiorcom bez względu na miejsce ich zamieszkania pod warunkiem, że ma podpisaną Generalną Umowę Dystrybucji lub Generalną Umowę Dystrybucji dla Usługi Kompleksowej z dystrybutorem świadczącym usługi dystrybucji na terenie miejsca zamieszkania odbiorców.
<b>Sprzedawca z urzędu</b>	Przedsiębiorstwo energetyczne zobowiązane do świadczenia usług kompleksowych odbiorcom niekorzystającym z prawa wyboru sprzedawcy.
<b>Taryfa</b>	Zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzany jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców.
<b>Ubóstwo energetyczne</b>	Ubóstwo względne, w którym gospodarstwo domowe nie może sobie pozwolić na energię lub usługi energetyczne, w celu zapewnienia sobie podstawowych, codziennych potrzeb: ogrzewanie/chłodzenie, gotowanie, oświetlenie itp.
<b>UOKiK</b>	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<b>Umowa kompleksowa</b>	Umowa zawierająca postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usług dystrybucji energii, zawarta ze sprzedawcą, na podstawie której sprzedawca zarówno sprzedaje konsumentowi energię elektryczną, jak i zapewnia jej dystrybucję.
<b>uPe</b>	<i>Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).</i>
<b>URE</b>	Urząd Regulacji Energetyki
<b>Ustawa o ADR</b>	<i>Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. poz. 1823).</i>
<b>Ustawa o okik</b>	<i>Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2018 r. poz. 798, ze zm.).</i>

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawa konsumenta energii elektrycznej były respektowane, a działania organów administracji rządowej oraz spółek przyczyniły się do zwiększenia skuteczności ochrony tych praw?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniono wszystkim konsumentom możliwość zawierania umów w sposób niedyskryminacyjny i na warunkach wolnorynkowych?
2. Czy odbiorcom końcowym zagwarantowano prawo do nieprzerwanych dostaw energii elektrycznej o określonej jakości?
3. Czy zorganizowano efektywny system obsługi odbiorcy energii elektrycznej?
4. Czy zagwarantowano wszystkim konsumentom dostępność do skutecznych środków rozstrzygania sporów?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Energii  
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Urząd Regulacji Energetyki  
ENEA S.A., Energa-Obrót S.A., PGE Obrót S.A., TAURON Sprzedaż sp. z o.o., ENEA Operator sp. z o.o., Energa-Operator S.A., PGE Dystrybucja S.A., TAURON Dystrybucja S.A.

## Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

Powiatowi i Miejscy Rzecznicy Konsumentów, Wojewodowie

## Okres objęty kontrolą

2014–2017

Prawa konsumenta energii elektrycznej znajdują się wśród priorytetów Komisji Europejskiej. Jednym z trzech głównych celów przygotowanego przez Komisję dokumentu *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*<sup>1</sup> jest uczciwe traktowanie konsumentów. Zaproponowany pakiet reform ma zapewnić konsumentom mocną pozycję na rynku energii poprzez zapewnienie im szybkiego dostępu do niezbędnej informacji oraz zniesienie limitów cenowych energii elektrycznej. Każdy odbiorca końcowy ma prawo do: dostępu do sieci, w tym do otrzymywania energii w sposób ciągły i nieprzerwany, zakupu energii elektrycznej od wybranego sprzedawcy, dostępu do informacji i korzystania ze standardów jakościowych, czyli do otrzymywania energii elektrycznej o określonych parametrach jakościowych.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes UOKiK działa tylko w przypadku naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Natomiast pomocy w sprawach indywidualnych udzielają Miejscy lub Powiatowi Rzecznicy Konsumentów. Z uwagi na naturalną nierówność pozycji (przewagę) przedsiębiorstwa energetycznego wobec odbiorcy, a w szczególności konsumentów takich jak gospodarstwa domowe, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki równoważy pozycję odbiorców poprzez wzmocnienie pozycji konsumenta (działania interwencyjne, informacyjne i edukacyjne).

Pomimo istnienia systemu ochrony praw konsumenta energii elektrycznej prawa te nie są w wystarczającym stopniu respektowane przez przedsiębiorstwa energetyczne. Z przeprowadzonego przez Prezesa UOKiK badania z 2011 r. wynikało, że na 44 wzorce umów, aż 37 zawierało nieprawidłowości. Stwierdzono 101 różnego rodzaju uchybień<sup>2</sup>. W corocznych sprawozdaniach Powiatowi i Miejscy Rzecznicy Konsumenta wskazywali na wysoką liczbę udzielonych porad w obszarze usług związanych m.in. z dostawą energii elektrycznej. W latach 2013–2016 liczba udzielonych porad wynosiła corocznie około 53–54 tys. Najczęstszymi problemami były: nieprawidłowości związane z zawieraniem umów sprzedaży, zawyżanie rachunków, nieprawidłowe wystawianie faktur i prognoz zużycia energii, nieterminowe dostarczanie faktur.

Przeprowadzona w 2002 r. kontrola NIK nr P/02/057 *Obsługa odbiorców energii elektrycznej* wykazała liczne nieprawidłowości w zakresie wykonywania przez przedsiębiorstwa energetyczne handlowej i technicznej obsługi odbiorców energii elektrycznej. Jednocześnie wniosła szereg zastrzeżeń do nadzoru Prezesa URE nad przedsiębiorstwami energetycznymi. Natomiast kontrola rozpoznawcza R/17/002 *Organizacja systemów ochrony praw konsumenta energii elektrycznej oraz ustanawiania stawek taryfowych* ujawniła, że w latach 2011–2017 Prezes URE nie przeprowadzał w przedsiębiorstwach energetycznych przekrojowych kontroli dotyczących dotrzymania standardów jakościowych obsługi odbiorców. Kontrola standardów jakościowych sprowadzała się do podejmowania czynności wyjaśniających w jednostkowych sprawach, w związku z wpływem skarg odbiorców do URE.

W niniejszej kontroli oceniono efektywność przyjętego modelu przestrzegania praw konsumenta energii. Jednocześnie wskazano w niej obszary o najwyższym ryzyku. Ustalenia kontroli stanowią podstawę do zaprojektowania i wprowadzenia zmian organizacyjno-prawnych zwiększających skuteczność działania systemu ochrony praw odbiorcy końcowego energii elektrycznej.

<sup>1</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/DOC/?uri=CELEX:52016DC0860\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/DOC/?uri=CELEX:52016DC0860(01)&from=PL) [2018.04.11].

<sup>2</sup> [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=2678](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=2678) [2018.02.16].

## 2. OCENA OGÓLNA

**Prawa konsumenta energii elektrycznej nie były w pełni respektowane**

Prawa konsumenta energii elektrycznej nie były w pełni respektowane, pomimo regulacji prawnych oraz działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne i administrację rządową. O ile spółki prowadziły systematyczne działania skutkujące zwiększeniem ochrony praw konsumenta to administracja rządowa podjęła znaczące działania dopiero w 2017 r.

**Rynek energii nadal był rynkiem regulowanym**

Konsumentom zapewniono możliwość zawierania umów w sposób niedyskryminacyjny, jednakże nie na zasadach wolnorynkowych. Plany liberalizacji rynku energii elektrycznej z 2008 r. nie zostały zrealizowane. W dalszym ciągu wymóg taryfowania cen sprzedaży energii elektrycznej tłumił realną konkurencję pomiędzy spółkami obrotu. Wraz z częściową liberalizacją rynku energii pojawiły się na nim naganne praktyki handlowe stosowane przez część przedsiębiorstw energetycznych. Niewydolność systemu ochrony konsumenta, bierność administracji rządowej i brak współpracy pomiędzy organami państwa przyczyniły się do dynamicznego rozwoju wysublimowanych nieuczciwych praktyk handlowych mających na celu osiągnięcie zysków kosztem najsłabszych grup społecznych.

**Nieskuteczna ochrona odbiorcy wrażliwego**

Niedoszacowanie wysokości pomocy państwa oraz nadmierne skomplikowanie procedur przyznawania dodatków energetycznych zniechęcały odbiorców wrażliwych do skorzystania z nich. W efekcie pomoc nie trafiała do wszystkich osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.

**Zapewnienie zawierania umów w sposób niedyskryminacyjny**

Spółki umożliwiały odbiorcom zawieranie umów w sposób niedyskryminacyjny, a także swobodę wyboru rodzaju umowy. Nie były przestrzegane ustawowe terminy w procesie zmiany sprzedawcy. Jednym z powodów był brak automatyzacji tego procesu, która miała być zapewniona przez centralny system operacyjny. Prace nad tym systemem zostały wstrzymane na ponad rok przez Ministra Energii.

**Gwarancja nieprzerwanego dostaw zależna od dynamiki wdrażania inteligentnych sieci elektroenergetycznych**

Pomimo podejmowanych działań przez spółki dystrybucyjne i Prezesa URE nie zapewniono odbiorcom końcowym wysokiej gwarancji nieprzerwanego dostaw energii elektrycznej o określonej jakości. Krytyczne zjawiska atmosferyczne skutecznie weryfikowały odporność sieci dystrybucyjnych na warunki ekstremalne.

Bez zintensyfikowania prac nad wdrażaniem inteligentnych sieci elektroenergetycznych oraz rozwoju sieci kablowych polski odbiorca prądu nadal będzie czekał na wznowienie dostaw prądu zdecydowanie dłużej niż odbiorcy z innych krajów UE. Jednocześnie klient nadal nie będzie mógł korzystać z rozwiązań sprzyjających oszczędzaniu energii elektrycznej oraz świadomemu zarządzaniu energią w gospodarstwie domowym. Znaczące opóźnienia we wdrażaniu do prawodawstwa polskiego przepisów unijnych z obszaru inteligentnych sieci elektroenergetycznych i inteligentnego opomiarowania są istotną barierą w transformacji odbiorcy końcowego jako kluczowego podmiotu na rynku energii.

**Zorganizowano efektywny system komunikacji z odbiorcą**

Spółki wykorzystywały nowe technologie i kanały komunikacji sprzyjające efektywnej obsłudze ich klientów. Jednak konsumenci borykali się z takimi problemami jak nieczytelność informacji zawartych w rachunkach za zużycie energii elektrycznej czy długotrwałe oczekiwanie na udzielenie odpowiedzi na reklamacje. Nieterminowe rozliczanie się spółek z odbiorcami, w jednym przypadku o dużej skali,

### Zapewniono dostęp do środków rozstrzygania sporów

prowadziło do skumulowania się płatności za prąd. Niemniej spółki, co do zasady godziły się na rozkładanie płatności na raty. Dokładały też starań w zakresie zwiększenia dostępności kanałów komunikacji w razie awarii i dążyły do skrócenia czasu przywrócenia dostaw energii.

Konsumentom umożliwiono korzystanie z dostępnych środków rozstrzygania sporów. Klient przedsiębiorstwa energetycznego mógł dochodzić swoich praw za pośrednictwem lokalnych i elektronicznych Biur Obsługi Klienta lub u istniejących w części spółek rzeczników praw konsumentów. W przypadku niesatysfakcjonującego rozstrzygnięcia sporu mógł zgłosić się o pomoc do miejskiego lub powiatowego rzecznika konsumentów, złożyć skargę do URE lub wnieść sprawę do Koordynatora do spraw negocjacji przy Prezesie URE. Jednak działalność Koordynatora była niewydajna.

Należy podkreślić, że bez wprowadzenia dodatkowych rozwiązań prawnych skuteczne egzekwowanie praw konsumenta energii elektrycznej będzie niemożliwe. Konieczne jest przyjęcie uregulowań poprawiających sytuację konsumenta w następujących obszarach: zmiany sprzedawcy energii, ochrony odbiorcy wrażliwego oraz wdrażania inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Jedną z postulowanych regulacji została wprowadzona już w trakcie kontroli NIK. Polegała ona na zmianie *rozporządzenia taryfowego*, pozwalającej na otrzymywanie należnych bonifikat przez konsumentów bez konieczności wcześniejszego wnioskowania.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Brak pełnej liberalizacji rynku energii elektrycznej

W Polsce nie uwolniono rynku energii elektrycznej dla gospodarstw domowych. Chociaż w 2008 r. Prezes URE opublikował pierwszy plan liberalizacji rynku to, po 10 latach od jego publikacji, ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych nadal podlegały regulacji. Co prawda od 2007 r. umożliwiono konsumentom zmianę sprzedawcy energii, ale w latach 2007–2017 tylko około 3,5% z nich zdecydowało się na dokonanie zmiany. Wynikało to z faktu taryfowania cen energii elektrycznej, który skutecznie obniżał stopień konkurencyjności rynku. Ceny, skalkulowane na poziomie podstawowych kosztów sprzedaży energii wraz z obsługą tego procesu, nie były impulsem dla spółek obrotu w walce o nowych klientów na konkurencyjnym rynku.

Utrzymywanie obowiązku taryfowania cen energii dla wszystkich odbiorców końcowych z taryfy G pozbawia ich szans i korzyści wynikających z liberalizacji rynku energii, w tym takich jak dopasowanie oferty handlowej do indywidualnych potrzeb konsumenta czy poprawa jakości świadczonych usług. Minister Energii uzasadniając konieczność regulowania cen energii dla gospodarstw domowych, wskazywał na brak odpowiedniej ochrony odbiorców z taryfy G w przypadku nadmiernej zmienności cen energii jaka wynikałaby w początkowym okresie po ich uwolnieniu. Minister Energii nie podejmował żadnych działań mających na celu zmianę tych uregulowań, a w szczególności wprowadzenie instrumentów mających na celu realną ochronę konsumentów w pierwszej fazie liberalizacji rynku. Prezes URE w 2015 r. umożliwił czterem sprzedawcom z urzędu oferowanie klientom z gospodarstw domowych oferty wolnorynkowej.

Niepodejmowanie działań przez Ministra Energii może spowodować, że Polska nie będzie gotowa do terminowej transpozycji przepisów projektowanego *Pakietu zimowego*, który przewiduje całkowitą liberalizację rynku energii elektrycznej. [str. 19–23]

Dodatek energetyczny nie wspierał osób dotkniętych ubóstwem energetycznym

Według badań przeprowadzonych przez Instytut Badań Strukturalnych<sup>3</sup> w 2016 r. odsetek osób dotkniętych ubóstwem energetycznym był wysoki i wynosił 12,2%. Oznacza to, że 4,6 mln osób z około 1,3 mln gospodarstw domowych nie było w stanie utrzymać komfortowej temperatury w budynku mieszkalnym. Zaprojektowany w 2013 r. system ochrony odbiorcy wrażliwego nie zapewniał tej ochrony ponieważ nie odnosił się do kwestii komfortu cieplnego ani do efektywności energetycznej zamieszkiwanych przez nich lokali lub budynków. Chociaż zdecydowaną większość (2/3) osób dotkniętych ubóstwem energetycznym stanowili mieszkańcy wsi to najwyższe wykorzystanie dodatku energetycznego było w gminach miejskich. Wynikało to z systemowej zależności przyznania dodatku energetycznego od wcześniejszego przyznania dodatku mieszkaniowego, który otrzymywały osoby zamieszkujące mieszkania lub domy o małych powierzchniach użytkowych. [str. 23–24, 26–30]

Nieskuteczny i niewydajny system ochrony odbiorcy wrażliwego

W latach 2014–2017 środki wykorzystane z rezerwy celowej na ochronę odbiorcy wrażliwego stanowiły odpowiednio zaledwie 11,8%, 15,1%, 13,8% i 11,9% zaplanowanych kwot w art. 33 ust. 1 *ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*<sup>4</sup>. Odsetek gmin, w których nie wypłacano w ogóle dodatku energetycznego zwiększał się z roku na rok. W 2014 r. stanowiły one 27,6% natomiast w 2017 r. (dane za I–III kw. 2017 r.) już 33,5%. 40–70% gmin nie wykorzystywało środków z dotacji na wypłatę dodatków energetycznych dla swoich mieszkańców oraz w około 60–70% gmin wartość dotacji była marginalna. Minister Energii ograniczał się tylko do corocznego zgłaszania zapotrzebowania na utworzenie

<sup>3</sup> <http://ibs.org.pl/publications/ubostwo-energetyczne-w-polsce-2012-2016-zmiany-w-czasie-i-charakterystyka-zjawiska/> [2018.04.24].

<sup>4</sup> Dz. U. poz. 984. Dalej: *nowelizacja uPe z 2013 r.*

rezerwy celowej w budżecie państwa. Natomiast nie dokonywał oceny skuteczności i wydajności systemu. Minister nie dysponował żadnymi danymi o wysokości i strukturze przyznanej pomocy. Dopiero w 2017 r. z rekomendacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów podjęto temat opracowania założeń do kompleksowej polityki w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza. Jednym z jej obszarów problemowych miało być ubóstwo energetyczne. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie powstał projekt polityki m.in. ds. walki z ubóstwem energetycznym.

Funkcjonujący od 2014 r. system ochrony odbiorcy wrażliwego był niewydajny i nieskuteczny. Istotnymi przyczynami niskiego wykorzystania dotacji celowych na wypłatę dodatków energetycznych były niskie wartości dodatku energetycznego oraz skomplikowany proces jego przyznawania. Rozbudowane procedury przyznawania, wypłacania i rozliczania dodatku energetycznego (przeważnie o niskiej wartości) odstręczały potencjalnych beneficjentów od skorzystania z tej formy pomocy. [str. 25–32]

**Zapewnienie przez OSD dostępu do sieci elektroenergetycznej**

Spółki OSD sprawnie realizowały kluczowe prawo konsumenta energii elektrycznej jakim było zapewnienie dostępu do sieci. Niemniej jednak miały sporadyczne problemy z terminowością wydawania warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej. Istotne przekroczenia terminów miały miejsce w dwóch spółkach. Wskutek niepodejmowania przez Prezesa URE działań weryfikujących dotrzymanie powyższego obowiązku nie zostały nałożone administracyjne kary pieniężne, których łączna wysokość mogła wynieść tylko w jednej ze spółek 8322 tys. zł. [str. 32–35]

**Nieterminowość w procesie zmiany sprzedawcy**

Zarówno OSD jak i spółki obrotu zapewniały konsumentom możliwość zawierania umów w sposób niedyskryminacyjny i na warunkach rynkowych. Na koniec 2017 r. prawie wszystkie spółki obrotu sprzedające energię elektryczną gospodarstwom domowym mogły zapewnić klientom prawo wyboru rodzaju umowy. Dodatkowo, poprzez powszechnie stosowaną instytucję upoważnienia w procesie zmiany sprzedawcy zdejmowały z klienta część obowiązków związanych ze zmianą sprzedawcy. OSD jak i spółki obrotu nie przestrzegały terminów ustawowych odnośnie umożliwienia zmiany sprzedawcy oraz końcowego rozliczenia się dotychczasowego sprzedawcy z odchodzącym klientem. W latach 2014–2017 OSD ok. 3% pozytywnie zweryfikowanych wniosków rozpatrzyło z przekroczeniem 21-dniowego terminu wynikającego z art. 4j ust. 6 *uPe*, co stanowiło 18,9 tys. przypadków. W spółkach obrotu średnio co dziesiąta faktura rozliczeniowa była wystawiona z przekroczeniem terminu 42 dni (art. 4j ust. 7 *uPe*). Długotrwałe rozliczanie się spółek obrotu z konsumentami wynikało między innymi z nieterminowego przekazywania przez OSD informacji o stanie licznika na dzień zmiany sprzedawcy. [str. 35–43]

**Niezasadne wstrzymanie prac nad CSWI przez Podsekretarza Stanu ME**

Trwające od 2013 r. prace nad oczekiwanym przez uczestników rynku energii Centralnym Systemem Wymiany Informacji<sup>5</sup> zostały niezasadnie wstrzymane w 2016 r. przez Podsekretarza Stanu ME. Wstrzymanie na półtora roku prac skutkowało nie tylko koniecznością powtórzenia części działań mających na celu aktualizację dokumentacji przetargowej ale stanowiło również ingerencję w uprawnienia Prezesa URE. Największe koszty wstrzymania prac ponosili uczestnicy detalicznego rynku energii elektrycznej, w tym konsumenci. Niepełna automatyzacja procesu zmiany sprzedawcy czy obsługi rynku detalicznego przyczyniała się do występowania takich negatywnych zjawisk jak: podwójne fakturowanie odbiorców energii, długi termin zmiany sprzedawcy, nieterminowe rozliczenie się sprzedawców z odbiorcami czy długotrwała rezerwowa sprzedaż energii elektrycznej. [str. 43–45]

<sup>5</sup> Dalej: CSWI.

### Nieuczciwe praktyki przy sprzedaży i zmianie sprzedawcy energii elektrycznej

Wraz z umożliwieniem konsumentom zmiany sprzedawcy energii elektrycznej pojawiły się nowe zagrożenia – nieuczciwi sprzedawcy oraz stosowanie agresywnych metod marketingowych. Zagrożenia te występowały powszechnie i miały negatywny wpływ na sytuację konsumentów, szczególnie przy braku skoordynowanych działań zapobiegawczych ME, UOKiK i URE. Najczęściej stosowanymi nieuczciwymi praktykami handlowymi były: podszywanie się przez handlowców pod przedstawicieli dotychczasowego dostawcy energii, nakłanianie odbiorców do zawierania niekorzystnych umów poprzez nie informowanie o niekorzystnych dla odbiorcy zapisach w umowach np. dotyczących kar umownych lub obciążeniach za dodatkowe usługi, nie dostarczanie odbiorcy egzemplarza umowy, utrudnianie lub uniemożliwianie odstąpienia od zawartej poza siedzibą przedsiębiorstwa umowy. Występowały również przypadki fałszowania podpisów czy stosowania groźby odłączenia zasilania. Sytuacje takie potwierdziły informacje uzyskane od 88 rzeczników konsumenta, z których aż 97,5% wskazało problem nieuczciwych praktyk handlowych za najistotniejszy. [str.46–49]

### Bierność Ministra Energii w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych

Pomimo faktu, że proces zmiany sprzedawcy od wielu lat był obciążony wysokim ryzykiem nieuczciwych praktyk handlowych, Minister Energii nie podjął żadnych działań zapobiegawczych. Nie reagował na docierające do niego sygnały oraz na powszechnie znane fakty o *agresywnych* i nieuczciwych działaniach sprzedawców godzących w interesy gospodarstw domowych. Prezes URE kilkakrotnie zwracał się do Ministra Energii z propozycjami zmian legislacyjnych, w tym wprowadzenie zakazu sprzedaży w formule bezpośredniej akwizycji. Minister Energii nie zainicjował żadnych procesów legislacyjnych.

Na podstawie § 43 ust. 2 *rozporządzenia taryfowego z 2017 r.* na przedsiębiorstwa energetyczne Minister Energii nałożył obowiązek automatycznego naliczania bonifikat z tytułu niedotrzymania standardów jakościowych obsługi odbiorców oraz parametrów jakościowych energii elektrycznej. Przepis ten został wprowadzony w trakcie kontroli NIK. Innych regulacji wpływających na poprawę sytuacji konsumentów energii elektrycznej nie wprowadził. [str. 49–60, 61]

### Niska skuteczność działań podejmowanych przez Prezesa URE w celu wyeliminowania z rynku nieuczciwych przedsiębiorców

Istniała rozbieżność pomiędzy oceną Prezesa URE o jakości funkcjonowania rynku energii, a działaniami przez niego podejmowanymi. Zidentyfikował wysokie ryzyko nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez niektórych sprzedawców energii<sup>6</sup>, a jednocześnie nie podejmował zdecydowanych działań jako organ koncesyjny i regulator rynku energii. W latach 2014–2017 żadnemu sprzedawcy energii elektrycznej świadczącemu sprzedaż gospodarstwom domowym nie została cofnięta koncesja z powodu naruszania praw konsumentów. Jedno postępowanie było w toku i zostało wszczęte po uprzednim wydaniu decyzji przez Prezesa UOKiK. W tym samym okresie nie została nałożona na sprzedawców żadna kara pieniężna na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 *uPe*. UOKiK i URE nie współpracowały także w eliminowaniu z rynku energii nieuczciwych sprzedawców. Brak było możliwości automatycznego wszczęcia postępowania o cofnięcie koncesji przez Prezesa URE, na skutek wydania decyzji przez Prezesa UOKiK wobec przedsiębiorcy, który nagminnie dopuszczał się praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Nie istniał również mechanizm eliminacji takich przedsiębiorców jako podmiotów występujących o kolejne koncesje na obrót energią. [str. 50–51]

### Monitorowanie wzorców umów przez Prezesa UOKiK

W latach 2014–2017 Prezes UOKiK przeprowadzał kontrole wzorców umów zawieranych z konsumentami przez przedsiębiorstwa energetyczne. Efektem przeprowadzonych kontroli było wydanie dwóch decyzji stosowania przez spółki obrotu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Dodatkowo prowadził postępowania wyjaśniające oraz występował do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konsumentów. W okresie

<sup>6</sup> Np. według danych PGE Obrót w 2014 r. miało miejsce 258 przypadków nieuczciwych praktyk, a w 2017 r. – 3369.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

objętym kontrolą do rejestru postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone zostało wpisanych 11 niedozwolonych postanowień umownych stosowanych przez trzy przedsiębiorstwa. Prezes UOKiK nie weryfikował jednak czy klauzule wpisane do rejestru zostały skutecznie wyeliminowane oraz czy nie zostały zastąpione inną, nieznacznie odbiegającą treścią, ale w dalszym ciągu spełniającą przesłanki klauzuli niedozwolonej. [str. 36–37]

Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych przez Prezesa UOKiK

W latach 2014–2017 Prezes UOKiK jeden raz skorzystał z uprawnienia do nałożenia kary pieniężnej na Polski Prąd i Gaz sp. z o.o. Jednakże nie nadał decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, pomimo znacznej ilości sygnałów konsumenckich o nieuczciwych praktykach handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwo. Zaskarżenie decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK do SOKiK powodowało, że przedsiębiorca mógł prowadzić dalszą działalność ze szkodą dla konsumenta.

Prezes UOKiK zbyt późno skorzystał z możliwości publikacji komunikatów w środkach masowego przekazu. Dopiero w trakcie przeprowadzanej kontroli NIK 4 grudnia 2017 r. Prezes UOKiK zwrócił się do Telewizji Polskiej S.A. z prośbą o publikację na antenie komunikatu dotyczącego zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów energii elektrycznej. Analogiczny wniosek, już po zakończeniu czynności kontrolnych, został skierowany do Polskiego Radia S.A.

Prezes UOKiK nie skorzystał, w żadnym prowadzonym postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej, z uprawnienia podania do publicznej wiadomości informacji, że przedsiębiorca dopuszczał się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, która mogła spowodować znaczne straty lub niekorzystne skutki dla szerokiego kręgu konsumentów. Czas prowadzonych postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej przekraczał terminy określone w art. 104 ustawy *o okik*. Postępowania trwały od 279 do 839 dni. Na długotrwałość postępowań wpływały skomplikowany charakter spraw i ich wielopodmiotowość. [str. 51–53]

Ochrona jakości konkurencji na rynku energii elektrycznej przez spółki obrotu

Spółki obrotu identyfikowały stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych przez alternatywnych sprzedawców energii elektrycznej i podejmowały działania oraz inicjatywy celem ochrony jakości usług świadczonych na rynku energii. Działania te przyjmowały różne formy – od identyfikacji negatywnych zjawisk na obszarze działania sprzedawcy z urzędu do różnorodnych kampanii informacyjnych. Spółki współpracowały z organizacjami konsumenckimi, rzecznikami konsumentów i Policją. Celem licznych projektów informacyjnych była edukacja konsumenta energii elektrycznej oraz ostrzeżenie przed nieuczciwymi sprzedawcami energii. Wielokrotnie kampanie informacyjne i programy edukacyjne były kierowane do grupy seniorów, którzy najczęściej padali ofiarą nieuczciwych praktyk sprzedawców. [str. 53–55]

Konieczność rozwoju inteligentnych sieci elektroenergetycznych

Wykorzystywana przez URE od 2015 r. *Regulacja jakościowa*, poprzez bodźce sankcyjne i premijące, wymuszała na OSD zwiększenie niezawodności działania sieci elektroenergetycznych. Spółki dystrybucyjne poprzez działania inwestycyjne i modernizacyjne zmniejszyły awaryjność sieci dystrybucyjnych. Przeprowadzony przez Prezesa URE monitoring wskazał, że w 2016 r. (w stosunku do 2015 r.) nastąpił spadek wskaźników SAIDI w przedziale od 2% do 44% oraz SAIFI w przedziale od 3% do 32%. Na lata 2017–2022 pięć największych OSD planowało przeznaczyć na inwestycje nakłady o 34% wyższe niż w latach 2011–2016. Jednak bez zwiększania udziału sieci kablowych oraz przekształcania sieci w inteligentne sieci elektroenergetyczne będą one nadal wysoce wrażliwe na gwałtowne zjawiska atmosferyczne, których występowanie narastało z roku na rok. Szczególnie widoczne było to w 2017 r., kiedy wskaźniki SAIDI bez przerw katastrofalnych wzrosły od 22% do 66%, a z przerwami katastrofalnymi od 39% do 161%. Spółki OSD realizując inwestycje skupiały się na najbardziej awaryjnych częściach majątku dystrybucyjnego. Wysokość środków inwestycyjnych była zależna od

**Nieterminowe  
rozpatrywanie  
reklamacji  
dotrzymywania  
parametrów  
jakościowych**

uzgodnień taryfy dystrybucyjnej z Prezesem URE oraz sytuacją na rynku wykonawców specjalistycznych usług energetycznych. [str. 55–64]

OSD monitorowały parametry pracy sieci dystrybucyjnej w sposób ciągły. Na wnioski odbiorcy kontrolowały parametry jakościowe energii elektrycznej. Z tytułu niedotrzymania parametrów jakościowych spółki wypłacały konsumentom bonifikaty. Spółki nie dochowywały natomiast terminowości udzielania odpowiedzi na powyższe reklamacje konsumentów. Nieterminowe odpowiedzi stanowiły od 9% do 36%. Niska świadomość praw konsumenta energii elektrycznej wśród odbiorców energii skutkowałą znikomą ilością wniosków o wypłatę należnych im bonifikat. Przykładowo na około 2,8 przekroczeń czasów jednorazowej przerwy obejmujących łącznie 19,5 tys. odbiorców PGE Dystrybucja, do spółki wpłynęły tylko 702 wnioski o wypłatę bonifikat. Obowiązująca w okresie objętym kontrolą regulacja *rozporządzenia taryfowego* obciążała dodatkowo poszkodowanego odbiorcę obowiązkiem wnioskowania o wypłatę należnych mu bonifikat. Ostatecznie powyższy problem został rozwiązany w trakcie kontroli NIK poprzez zmianę zapisów w *rozporządzeniu taryfowym z 2017 r.* [str. 60–61]

**Opóźnienie  
w implementacji  
dyrektywy 2009/72/WE  
i we wdrażaniu  
inteligentnych sieci  
elektroenergetycznych**

Pomimo upływu ponad ośmiu lat od wejścia w życie *dyrektywy 2009/72/WE* do końca 2017 r. nie wprowadzono strategii wdrożenia inteligentnych sieci elektroenergetycznych, w tym inteligentnych systemów pomiarowych i niezbędnych regulacji prawnych. Nie określono zadań i podziału odpowiedzialności poszczególnych uczestników rynku energii oraz harmonogramu wdrożenia *smart grids*. Nadal w fazie planów Ministerstwa Energii pozostawało skorelowanie zmian *uPe* wdrażających inteligentne liczniki wraz z ich wymogami funkcjonalnymi. Minister Energii nie określił jednolitych wiążących dla OSD wymagań technicznych i funkcjonalnych inteligentnych liczników oraz dobrych praktyk, które zapewniałyby taki sam standard działania sieci i inteligentnych liczników u poszczególnych OSD na terenie kraju. Przesunięcie w czasie na 2018 r. wprowadzenia zmian w *uPe* powoduje, że gospodarstwa domowe utracą korzyści możliwe do osiągnięcia w 2017 r. i oszacowane na kwotę 78 mln zł oraz na 117 mln zł w 2018 r. [str. 64–70]

**Rozpoczęcie wdrażania  
smart grids**

Inwestycje prowadzone przez OSD w latach 2014–2017 mające na celu przekształcenie sieci dystrybucyjnych w inteligentne sieci elektroenergetyczne obejmowały zasadniczo niewielką część majątku dystrybucyjnego. Pięciu największych OSD zaplanowało do końca 2018 r. zainstalowanie inteligentnych liczników u 8,4% odbiorców grupy taryfowej G. Najbardziej zaawansowanym OSD w tym zakresie była Energa-Operator, której 26% odbiorców końcowych miało zainstalowanych inteligentne systemy pomiarowe. Instalacja automatycznych systemów detekcyjnych awarii umożliwiła OSD istotną poprawę wskaźników SAIDI i SAIFI. Wysokie koszty inwestycji przy regulowanym przychodzie OSD powodowały, że spółki chętnie wykorzystywały możliwość pokrycia kosztów inwestycji z bezzwrotnych środków z programu POIŚ. Jednakże pierwsze umowy na dofinansowanie zawierały dopiero w 2016 r. [str. 69–72]

**Zapewnienie  
konsumentom prawa do  
informacji**

UOKiK i URE zapewniły konsumentom bezpłatną pomoc prawną. Prezes UOKiK zlecał organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom realizację zadań publicznych w zakresie upowszechniania i ochrony praw konsumentów. Natomiast w URE funkcjonował Punkt Informacyjny dla Odbiorców Energii i Paliw Gazowych, który realizował zadania związane z udzielaniem informacji i porad konsumentom w zakresie ich praw, w tym obsługiwał infolinię dostępną dla odbiorców energii. Pomimo podejmowanych prób, Prezes URE nie rozwiązał problemu niepełnej obsady Punktu Informacyjnego. Spółki obrotu zasadniczo wywiązywały się ze swoich obowiązków informacyjnych wobec odbiorcy końcowego oraz zorganizowały efektywny system obsługi odbiorcy energii elektrycznej [str. 72–75]

**Zwiększanie czytelności  
rachunków za energię  
elektryczną**

Ministerstwo Energii nie podjęło żadnych działań w zakresie zwiększenia przejrzystości i klarowności zapisów na fakturach za energię elektryczną pomimo posiadania wiedzy o problemach klientów z odczytywaniem

informacji z rachunków. Natomiast czytelność i zrozumiałość faktur może pozytywnie wpłynąć na zachowanie odbiorcy końcowego, w tym może być źródłem informacji niezbędnej do podjęcia decyzji o zmianie sprzedawcy. Na decyzję o zmianie sprzedawcy wpływa, bowiem świadomość, które elementy wykazane na fakturze ulegną zmianie oraz, czy i jaki to będzie miało realny wpływ na wysokość opłaty za energię. Według badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską Polska plasowała się na 25 miejscu pośród krajów UE odnośnie postrzegania przez klientów czytelności rachunków za energię elektryczną. [str. 75–77]

#### Terminowość rozliczania się z klientem

Trzy z czterech skontrolowanych spółek obrotu nadal rozliczały się z klientem wykorzystując wartości prognozowane. Tylko Energa-Obrót od 2014 r. rozliczała się ze swoimi klientami na podstawie wartości rzeczywistego zużycia energii elektrycznej. W celu dokładnego oszacowania wielkości prognoz spółki wdrożyły system monitorowania bilansu prognoz. Ostatecznie saldo rozliczeń prognozowanego zużycia w poszczególnych latach wskazywało na kredytowanie klientów przez spółki. W latach 2015–2017 Energa-Obrót na skalę masową rozliczała się z odbiorcami końcowymi z istotnym opóźnieniem. Źródłem problemu były nieprawidłowości powstałe w trakcie migracji danych 807 tys. użytkowników do wdrażanego nowego systemu rozliczeniowego. Podejmowane przez spółkę działania pozwoliły skutecznie zmniejszyć skalę nieprawidłowości z 43,5 tys. w sierpniu 2016 r. do 901 w lipcu 2017 r. W pozostałych skontrolowanych spółkach obrotu występowały sporadyczne opóźnienia w wystawianiu rachunków za zużytą energię elektryczną i dotyczyły one poniżej 1% klientów z gospodarstw domowych. [str. 78–79]

#### Nie przestrzeganie terminu odpowiedzi na reklamacje rozliczeniowe

Przedsiębiorstwa energetyczne nie dotrzymywały 14 dniowego terminu załatwiania reklamacji dotyczących rozliczeń z gospodarstwami domowymi. W 2017 r. w zależności od spółki i formy reklamacji, odpowiedzi udzielane po terminie wynosiły od 0% do 44%, z czego około połowa reklamacji dotyczyła rozliczeń. Problem opóźnień w udzielaniu odpowiedzi wynikał z falowego napływu reklamacji czy z opóźnień w przepływnie informacji pomiędzy spółką obrotu a OSD. Konsekwencją nie zachowania powyższego terminu było uprawnienie odbiorcy do uzyskania bonifikaty. Jednakże z uwagi na niską świadomość swoich praw tylko nieliczni konsumenci wnioskowali o wypłatę bonifikat. Przykładowo w PGE Obrót 17% uprawnionych a w TAURON Sprzedaż tylko 0,4% uprawnionych wnioskowało o wypłatę przedmiotowych bonifikat. W związku ze zmianą *rozporządzenia taryfowego* w trakcie kontroli NIK, klienci będą otrzymywali należną im bonifikatę już bez składania wniosku. [str. 79]

#### Odłączanie dostępu do energii elektrycznej

Przy problemach z terminowością uiszczania płatności za energię elektryczną, spółki obrotu umożliwiały klientom rozłożenie płatności na raty. W razie dalszej zwłoki w dokonywaniu płatności przez klienta, spółki stosowały procedury windykacyjne, które ostatecznie kończyły się odcięciem zasilania. Wszystkie skontrolowane spółki dochowywały wymogów proceduralnych i ustawowych w zakresie odłączania zasilania z powodu niezapłaconego rachunku za prąd. Spółki nie posiadały regulacji dotyczących zapobieżenia odłączeniu od dostaw energii elektrycznej stricte niezbędnej do ogrzewania i gotowania. Również nie posiadały uregulowań odnośnie współpracy w takich przypadkach z ośrodkami pomocy społecznej. Natomiast wstrzymywały proces odłączania dostaw energii elektrycznej z uwagi na trudną sytuację życiową. Przy czym były to sprawy indywidualne i jednostkowe. [str. 79–81]

#### Reakcja OSD na sygnalizowane awarie

W OSD zorganizowano efektywny system obsługi odbiorcy energii elektrycznej, na poziomie przyjmowania zgłoszeń o awariach, przystępowania do bezzwłocznego ich usuwania, udzielania informacji o przerwach w dostawie energii elektrycznej oraz o przewidywanym terminie przywrócenia zasilania. Spółki podejmowały działania na rzecz zwiększenia przepustowości połączeń pod numerem alarmowym 991. W 2017 r. OSD miały możliwość równoczesnej obsługi od 30 do 2780 połączeń alarmowych. W latach 2014–2017 najwięcej awarii usuwano w czasie do trzech godzin (65%–83%). Natomiast awarie usuwane w czasie powyżej 24 godzin stanowiły od 0,9% do 5,8%. Jednak

### Umożliwienie rozstrzygnięcia spraw spornych

gwałtowne i masowe zdarzenia atmosferyczne w 2015 r. i 2017 r. wydłużyły terminy usuwania awarii w trudno dostępnych miejscach, nawet do 721 i 909 godzin. [str. 81–84]

OSD informowały odbiorców o dostępnych możliwościach rozstrzygnięcia spraw spornych poprzez swoje strony internetowe, korespondencyjnie, poprzez zapisy w regulaminach świadczenia usług dystrybucji będących integralną częścią umów. Również spółki zajmujące się obrotem energią elektryczną wprowadziły zapisy o możliwościach pozasądowego rozstrzygnięcia sporów do ogólnych warunków umów z odbiorcami, informowały o nich w korespondencji, na stronach internetowych oraz w dostarczonym klientom zbiorze *Praw Konsumenta Energii Elektrycznej*. Spółki informowały klientów o możliwości pozasądowego rozwiązywania sporów przed Koordynatorem. W jednej grupie kapitałowej i jednej spółce obrotu utworzono instytucję rzecznika konsumenta. [str. 82, 84–75]

### Zapewnienie możliwości pozasądowego rozstrzygnięcia sporów

Do końca 2017 r. czyli w okresie ponad pół roku od powołania Koordynatora nie została w pełni ustabilizowana sytuacja kadrowa obsługi Koordynatora. Nie sprzyjało to prawidłowemu realizowaniu działań Koordynatora i uzyskaniu stanu pełnej gotowości do wykonywania zadań. W konsekwencji spośród 123 postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich wszczętych i prowadzonych co do meritum przez Koordynatora, do końca 2017 r. zostały zakończone tylko 23 postępowania (18,7%). Ponadto funkcjonalność strony internetowej Koordynatora nie spełniała wymogów *ustawy o ADR*. [str. 85–87]

## 4. WNIOSKI

### Wnioski *de lege ferenda* do Ministra Energii

1. Dokonania zmian w ustawie – *Prawo energetyczne* celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych w procesie zmiany sprzedawcy.
  - a. Dodanie przepisu stanowiącego, iż w przypadku konsumenta okres obowiązywania umowy, o której mowa w art. 4j ust. 3a *uPe* (tj. umowy zawartej na czas oznaczony, na podstawie której przedsiębiorstwo energetyczne dostarcza odbiorcy paliwa gazowe lub energię) nie może być dłuższy niż 24 miesiące. Dodatkowo sprzedawca zapewnia odbiorcy będącemu konsumentem możliwość zawarcia umowy, na podstawie której przedsiębiorstwo energetyczne dostarcza odbiorcy paliwa gazowe lub energię również na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.
  - b. Wskazanie, iż w przypadku rozwiązania umowy sprzedaży paliwa gazowego lub energii na czas oznaczony, przewidującej przyznanie odbiorcy ulgi lub świadczenie sprzedaży na warunkach korzystniejszych niż w przypadku umowy zawieranej na czas nieoznaczony (dalej: wysokość korzyści odbiorcy), wysokość roszczenia przedsiębiorstwa energetycznego (obejmującego całość kosztów i odszkodowań, o których mowa w art. 4j ust. 3a *uPe*) nie może przekroczyć wartości wysokości korzyści wykorzystanej przez odbiorcę. Powyższe roszczenie nie przysługuje przedsiębiorstwu energetycznemu także w przypadku rozwiązania przez konsumenta umowy przed rozpoczęciem sprzedaży paliwa gazowego lub energii.
  - c. Wprowadzenie zakazu zawierania umów na sprzedaż paliwa gazowego lub energii poza lokalem przedsiębiorstwa energetycznego lub na odległość, z zastrzeżeniem, iż umowa taka może zostać zawarta poza lokalem przedsiębiorstwa energetycznego lub na odległość w przypadku, gdy oferta jej zawarcia została przedstawiona odbiorcy przez przedsiębiorstwo energetyczne na żądanie odbiorcy i odbiorca zażądał takiego sposobu zawarcia umowy, przy czym zawarcie umowy w ten sposób nie mogłoby mieć miejsca wcześniej niż po upływie 48 godzin od przedstawienia oferty przez przedsiębiorstwo energetyczne i przekazania odbiorcy w formie umożliwiającej wielokrotne odtworzenie informacji, o których mowa w art. 12 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. *o prawach konsumenta*.
  - d. Wprowadzenie w katalogu kar zawartym w art. 56 ust. 1 ustawy – *Prawo energetyczne* dodatkowej przesłanki nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorstwo energetyczne – związanej z nieprzestrzeganiem obowiązków określonych w art. 8, 12, 14 i 15 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. *o prawach konsumenta*. Wskazanie, iż odpowiedzialności przedsiębiorstwa energetycznego z powyższego tytułu nie znosi posługiwanie się przez przedsiębiorstwo energetyczne innym przedsiębiorcą, który działając w imieniu i na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego nie dochował powyższych obowiązków ustawowych.
2. Zmianę treści art. 31c ust. 8 ustawy – *Prawo energetyczne* poprzez nadanie mu brzmienia, iż obsługę organizacyjną i merytoryczną Koordynatora zapewnia URE, jak również dodanie przepisu przyznającego Koordynatorowi uprawnienia do występowania do Prezesa URE o przedstawienie stanowiska w kwestiach stanowiących przedmiot zadań Prezesa URE.

### Wnioski systemowe

1. Przygotowanie rozwiązań mających na celu złagodzenie wpływu deregulacji rynku energii elektrycznej na kondycję finansową gospodarstw domowych. W szczególności przygotowanie regulacji chroniących konsumentów przed nadmiernym wzrostem cen energii elektrycznej w początkowym okresie ich uwolnienia oraz w zakresie sprzedaży rezerwowej.

2. Wprowadzenie rozwiązań prawnych zwiększających wydajność oraz skuteczność systemu ochrony odbiorcy wrażliwego. Natomiast w perspektywie krótkoterminowej wdrożenie rozwiązań organizacyjnych mających na celu przyznanie dodatku energetycznego i dodatku mieszkaniowego jedną decyzją administracyjną, a tym samym stworzenie możliwości składania przez odbiorców wrażliwych jednego wniosku – o przyznanie dodatku mieszkaniowego wraz z dodatkiem energetycznym.
3. Przeprowadzenie kampanii edukacyjnych uświadamiających konsumentów o podstawowych zasadach funkcjonowania rynku energii elektrycznej i istniejących na nim zagrożeniach oraz korzyściach wdrożenia inteligentnych sieci elektroenergetycznych, pozwalających na uzyskanie akceptacji społeczeństwa dla ich wdrożenia.
4. Wypracowanie pod auspicjami Ministra zasad współpracy organów administracji rządowej celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych na rynku energii. Wprowadzenie synergii działań pomiędzy wydawanymi przez Prezesa UOKiK decyzjami stwierdzającymi stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów a sprawowanym nadzorem przez Prezesa URE nad koncesjonowaną działalnością przedsiębiorstwa energetycznego. Pożądanym byłoby również nieudzielanie kolejnych koncesji np. na obrót paliwami gazowymi, przedsiębiorcom, którzy posiadali już koncesje na obrót energią elektryczną i wobec których istniałoby uzasadnione podejrzenie (ze względu na dużą ilość wpływających do UOKiK i do URE skarg), że naruszają oni obowiązek przestrzegania chronionych prawem interesów odbiorców na rynku energii elektrycznej.
5. Zainicjowanie procesu legislacyjnego, poprzedzonego konsultacjami społecznymi ze wszystkimi interesariuszami, mającego na celu wprowadzenie regulacji w obszarze wdrażania inteligentnych sieci elektroenergetycznych, w tym związanych z kwestiami technicznymi (możliwość liczników), komunikacją, regulacjami taryfowymi i bezpieczeństwem informacji.
6. Zapewnienie konsumentom faktycznej możliwości korzystania z przysługującego im prawa do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość poprzez wprowadzenie rozwiązania, iż bieg terminu na skorzystanie z powyższego uprawnienia rozpoczyna się z dniem wypowiedzenia przez nowego sprzedawcę (działającego w imieniu i na rzecz konsumenta) umowy sprzedaży paliwa gazowego lub energii elektrycznej zawartej z dotychczasowym sprzedawcą. Mechanizm ten powinien uwzględniać obowiązek poinformowania przez dotychczasowego sprzedawcę konsumenta o otrzymaniu wypowiedzenia jego umowy. Przyjęte rozwiązanie powinno zakładać, iż ewentualne oświadczenie konsumenta o cofnięciu wypowiedzenia umowy zawartej z dotychczasowym sprzedawcą powoduje, iż wypowiedzenie staje się bezskuteczne (skutek *ex tunc*). Dotychczasowy sprzedawca nie jest uprawniony do dokonywania zmian treści obowiązującego z konsumentem stosunku umownego.
7. Rozwiązanie zidentyfikowanego problemu niedostosowania zasad organizacji pracy Koordynatora i sposobu prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich do wpływu spraw kierowanych do rozpoznania. Wypracowane zmiany powinny umożliwić prowadzenie tych postępowań również przez inne osoby niż Koordynator wskazane przez niego (na zasadach przewidzianych w art. 14–17 ustawy o *pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*, które winny podlegać odpowiedniemu stosowaniu w *ustawie Prawo energetyczne*). W konsekwencji proponuje się także wprowadzenie regulacji (w art. 31c ustawy – *Prawo energetyczne*) stanowiącej, iż Koordynator wykonuje swoje zadania przy pomocy zespołu, w skład którego wchodzi

osoby prowadzące postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów.

Prezes URE

1. W uzgodnieniu ze spółkami obrotu wprowadzenie formularza informacyjnego w procesie zmiany sprzedawcy, który zawierałby istotne informacje, w szczególności: 1) dystrybutora i sprzedawcy; 2) podmiotu działającego w imieniu sprzedawcy, uczestniczącego w zawieraniu umowy – ze wskazaniem danych osobowych osoby fizycznej przedkładającej odbiorcy projekt umowy do podpisania; 3) istotnych cech świadczenia, w tym ceny za daną wielkość nabywanego paliwa gazowego lub energii oraz wszelkich opłat dodatkowych (stałych i zmiennych) – w odniesieniu do całego okresu obowiązywania umowy (przy umowach na czas oznaczony) lub ze wskazaniem zasad wprowadzania zmian w umowie (przy umowach na czas nieoznaczony); 4) wskazania stałości lub zmienności cen w okresie obowiązywania umowy; 5) obowiązku nabywania od sprzedawcy lub jakichkolwiek innych podmiotów, w związku z zawarciem umowy sprzedaży paliwa gazowego lub energii, innych usług lub produktów, zaś jeśli tak, to również istotnych cech tych świadczeń.
2. Wprowadzenie jako dobrej praktyki, stosowanej już przez niektóre spółki, niezwłocznego powiadomiania klienta o dokonanej przez niego zmianie sprzedawcy. Tak aby, w przypadku nieświadomego zawarcia umowy mógł on skutecznie skorzystać z 14 dniowego terminu na wypowiedzenie umowy sprzedaży zawartej poza lokalem sprzedawcy.
3. Wprowadzenie do *Regulacji jakościowej* narzędzi zachęcających OSD do zwiększenia nakładów inwestycyjnych na inteligentne sieci elektroenergetyczne. Wdrożenie systemu finansowania zależnego od postępu wdrożenia i zawierającego premię za sukces.
4. Wprowadzenie jako dobrej praktyki w procesie odłączania zasilania do gospodarstw domowych w trudnej sytuacji życiowej, obowiązku kontaktowania się spółki obrotu bądź OSD przed odłączeniem z instytucjami świadczącymi pomoc społeczną celem ustalenia sytuacji faktycznej odbiorcy i rozważenia możliwości odstąpienia od wstrzymania dostaw energii elektrycznej przez przedsiębiorstwo energetyczne jak również podjęcia przez organy pomocy społecznej działań mających na celu udzielenie wsparcia finansowego dla odbiorcy energii lub paliw gazowych.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Umowy

#### 5.1.1. Liberalizacja rynku energii

##### Mapa drogowa

W 2008 r. Prezes URE przedstawił plan liberalizacji polskiego rynku energii. Zgodnie z założeniami *Mapy drogowej uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej*<sup>7</sup> uwolnienie cen energii elektrycznej miało nastąpić w 2009 r. Ostatecznie, główny cel *Mapy drogowej* nie został osiągnięty a ceny energii dla gospodarstw domowych podlegały regulacji nawet po 10 latach od jej opublikowania.

Zdaniem Prezesa URE na koniec 2017 r. polski rynek energii nie był gotowy do pełnej liberalizacji z uwagi na: (i) niedostateczną ochronę odbiorców przed nadmiernym ryzykiem, w tym ryzykiem nieuzasadnionego wzrostu cen energii; (ii) brak właściwego poziomu ochrony konsumentów, w tym odbiorców wrażliwych i nie rozwiązanie problemu tzw. ubóstwa energetycznego; (iii) nieuregulowanie w sposób wystarczający na poziomie ustawowym kwestii sprzedaży rezerwowej, szczególnie wobec grupy odbiorców z gospodarstw domowych; (iv) brak powszechności stosowania umów kompleksowych w ofertach alternatywnych sprzedawców, tzw. GUD-K dla odbiorców w gospodarstwach domowych (w ocenie Prezesa URE, pomimo wdrożenia wzorca umowy kompleksowej, nadal nie był on powszechny). Dodatkowo na przestrzeni lat pojawiły się nowe zagrożenia takie jak stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych w procesie zmiany sprzedawcy i nieskuteczna ochrona konsumenta przez organy państwa w tym obszarze.

W 2017 r. Minister Energii był przeciwny odejściu od cen regulowanych energii elektrycznej. Jego zdaniem uwarunkowania polskiego rynku energii nie zapewniały odpowiedniej ochrony odbiorców z gospodarstw domowych w przypadku nadmiernej zmienności cen energii w związku z deregulacją rynku energii.

##### Taryfy jako ceny maksymalne

W 2014 r. Prezes URE skierował do Ministra Gospodarki wnioski o zmianę rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie *szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną*<sup>8</sup> poprzez dodanie w § 20 przepisu *Ustalone w taryfie ceny energii elektrycznej mają charakter cen maksymalnych. Ceny niższe mogą być stosowane pod warunkiem równoprawnego traktowania odbiorców w grupach taryfowych.* Zmiana rozporządzenia miała na celu umożliwienie sprzedawcom z urzędu elastycznego reagowania na zmieniającą się sytuację rynkową zachodzącą w relacjach z gospodarstwami domowymi. Zmiana rozporządzenia spowodowałaby poluzowanie regulacji taryfowej cen energii elektrycznej dla sprzedawców z urzędu. Bowiem z jednej strony regulacja cen byłaby na razie utrzymana, ale cena byłaby jedynie pułapowa – rozwiązanie stosowane w przypadku taryf gazowych<sup>9</sup>.

Minister Gospodarki odrzucił propozycję Prezesa URE. Jego zdaniem propozycja była niezgodna z regulacjami ustawowymi oraz nie

<sup>7</sup> P.t. *W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym*. Dalej: *Mapa drogowa*. *Mapa drogowa* była wewnętrznym dokumentem URE, który został przekazany do Ministra Gospodarki. Jednocześnie została ona opublikowana na stronie internetowej URE, zatem stanowiła ona nie tylko wewnętrzny harmonogram prac ale również swoiste zobowiązanie wobec obywateli i branży energetycznej.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1200.

<sup>9</sup> Zgodnie z § 29 ust. 4 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi* (Dz. U. poz. 820) ustalone w taryfie ceny paliw gazowych mają charakter cen maksymalnych. Ceny niższe mogą być stosowane pod warunkiem równoprawnego traktowania odbiorców w grupach taryfowych.

korespondowała z charakterem prawnym taryfy i mechanizmem jej kalkulacji w oparciu o pokrycie kosztów uzasadnionych prowadzonej działalności. Minister Gospodarki zgodził się z potrzebą uelastyczenia rynku odbiorców w gospodarstwach domowych, wskazując, że zaproponowane rozwiązanie stanowiło *de facto* zwolnienie z taryfowania przedsiębiorstw obrotu energią elektryczną z pominięciem trybu przewidzianego w art. 49 *uPe*. Jednakże nie zaproponował innych rozwiązań deregulacyjnych.

Częściowe uwolnienie rynku energii elektrycznej przez Prezesa URE

W 2015 r. Prezes URE częściowo uwolnił rynek energii elektrycznej w segmencie gospodarstw domowych. Na wniosek czterech największych sprzedawców z urzędu<sup>10</sup>, w ramach indywidualnych decyzji, umożliwił im oferowanie klientom z gospodarstw domowych oferty wolnorynkowej. Wybór oferty komercyjnej dotyczył również gospodarstw domowych przyłączonych do sieci dystrybucyjnej danego OSD, na obszarze którego spółki te pełniły funkcję sprzedawców z urzędu.

Powyższe zmiany nie dotyczyły dwóch pozostałych sprzedawców z urzędu – Innogy Polska SA oraz TAURON Sprzedaż GZE sp. z o.o., ponieważ spółki te na mocy rozstrzygnięć Sądu Najwyższego<sup>11</sup>, nie były zobowiązane do przedstawiania taryfy do zatwierdzenia przez Prezesa URE. Przedsiębiorstwa te w rozliczeniach z odbiorcami z grupy taryfowej G stosują tylko oferty wolnorynkowe nawet w przypadku gdy są dla nich sprzedawcą z urzędu. Zatem, w praktyce odbiorcy końcowi mieszkający w Warszawie oraz w Gliwicach są obsługiwani przez przedsiębiorstwa całkowicie zderegulowane. W 2017 r. URE przeprowadził monitoring sprzedawców pełniących funkcję sprzedawców z urzędu. Udział gospodarstw domowych, które korzystały z oferty wolnorynkowej swojego sprzedawcy z urzędu wynosił od 8% do około 25%. Średnio 14% gospodarstw domowych korzystało z ofert wolnorynkowych czterech największych sprzedawców energii elektrycznej.

Stopień uwolnienia polskiego rynku energii elektrycznej

O ile usługa dystrybucji energii elektrycznej ma charakter monopolu naturalnego, o tyle klient posiada swobodę wyboru sprzedawcy. W 2007 r. umożliwiono konsumentom zmianę sprzedawcy energii elektrycznej. Jednakże dynamika zmian sprzedawcy przez konsumentów grupy taryfowej G wskazywała na niski stopień liberalizacji rynku energii. W latach 2007–2017 tylko około 3,5% konsumentów zdecydowało się na zmianę sprzedawcy energii elektrycznej. Z przeprowadzonych dla Komisji Europejskiej badań opublikowanych w *Second consumer market study on the functioning of the retail electricity markets for consumers in the EU* z 2016 r. wynikało, że polski rynek energii elektrycznej jest rynkiem o niskiej dojrzałości. Polscy odbiorcy energii elektrycznej raczej nie byli skłonni do zmiany sprzedawcy energii elektrycznej. Średnio w UE 14% ankietowanych klientów w ciągu ostatnich trzech lat zmieniło sprzedawcę natomiast w Polsce ten odsetek wynosił 4%. Dodatkowo dane opublikowane przez Council of European Energy Regulators<sup>12</sup> wskazywały, że odsetek klientów, którzy dokonali zmiany sprzedawcy był niski. Średnia europejska w latach 2011–2015 wynosiła 5,37%, natomiast w Polsce sprzedawcę energii zmieniło tylko 0,69% konsumentów. Polska plasowała się w końcówce stawki wraz z takimi krajami jak Bułgaria, Rumunia i Luksemburg. Najczęściej sprzedawców zmieniali mieszkańcy Portugalii (19,75%), Norwegii (13,32%) i Irlandii (13%). Głównymi barierami dla zmian były: niewystarczająca satysfakcja cenowa (tylko część składowych na rachunku zależy od zużycia energii), powszechne przekonanie o trudności dokonania zmiany sprzedawcy, brak zaufania do podmiotów uczestniczących w rynku energii oraz lojalność wobec dotychczasowego sprzedawcy energii elektrycznej.

<sup>10</sup> ENERGA-Obrót SA, PGE Obrót SA, ENEA SA, TAURON Sprzedaż sp. z o.o.

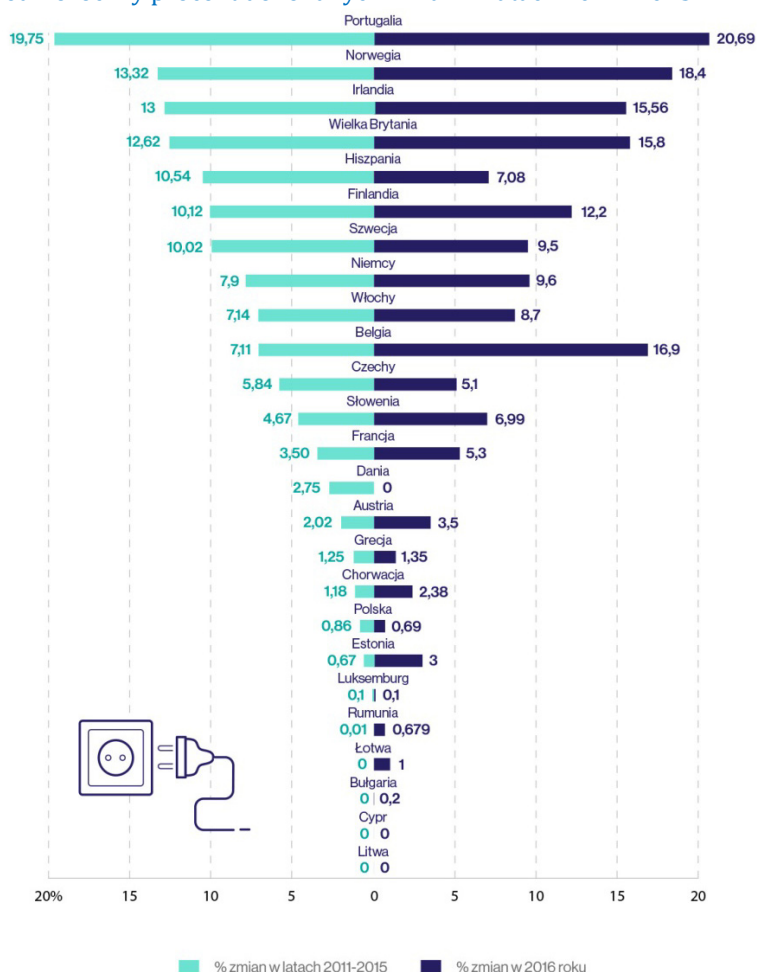
<sup>11</sup> Zawartego w wyroku z 20 stycznia 2011 r. (sygn. akt III SK 20/10) oraz w wyroku z 5 stycznia 2011 r. (sygn. akt III SK 34/10).

<sup>12</sup>Dalej: CEER. <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/56216063-66c8-0469-7aa0-9f321b196f9f> [2018.03.20].

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 1

Procent gospodarstw domowych, które zmieniły sprzedawcę energii w 2016 r. oraz średnioroczny procent dokonanych zmian w latach 2011–2015



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych CEER

<https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/56216063-66c8-0469-7aa0-9f321b196f9f> [2018.03.20]

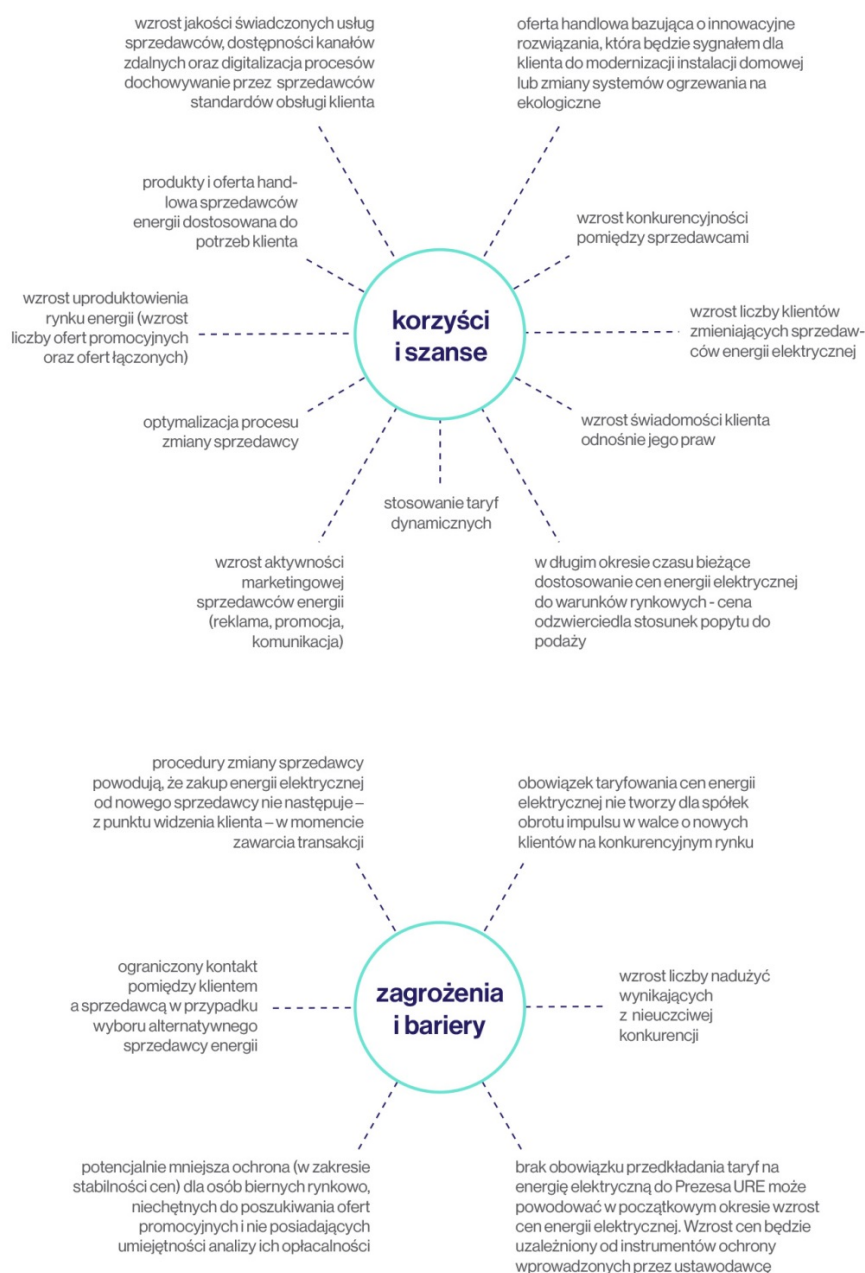
### Skutki uwolnienia cen energii elektrycznej

Zdaniem Komisji Europejskiej regulacja cen może ograniczać rozwój skutecznej konkurencji, hamować inwestycje i pojawianie się nowych uczestników rynku. Dlatego też w strategii ramowej na rzecz unii energetycznej<sup>13</sup> zobowiązała się do stopniowego znoszenia cen regulowanych i zachęcania państw członkowskich do ustanowienia planu działania na rzecz stopniowego znoszenia wszystkich cen regulowanych. Uwolnienie cen energii może być korzystne dla świadomego swoich praw konsumenta energii elektrycznej. Wzmocnienie konkurencji pomiędzy sprzedawcami energii elektrycznej może wymusić zmianę zachowania spółek obrotu oraz konsumentów.

<sup>13</sup> Komunikat Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, COM(2015) 80.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 2



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od spółek obrotu, TOE.

#### Prognozy zmian cen energii elektrycznej po uwolnieniu rynku energii

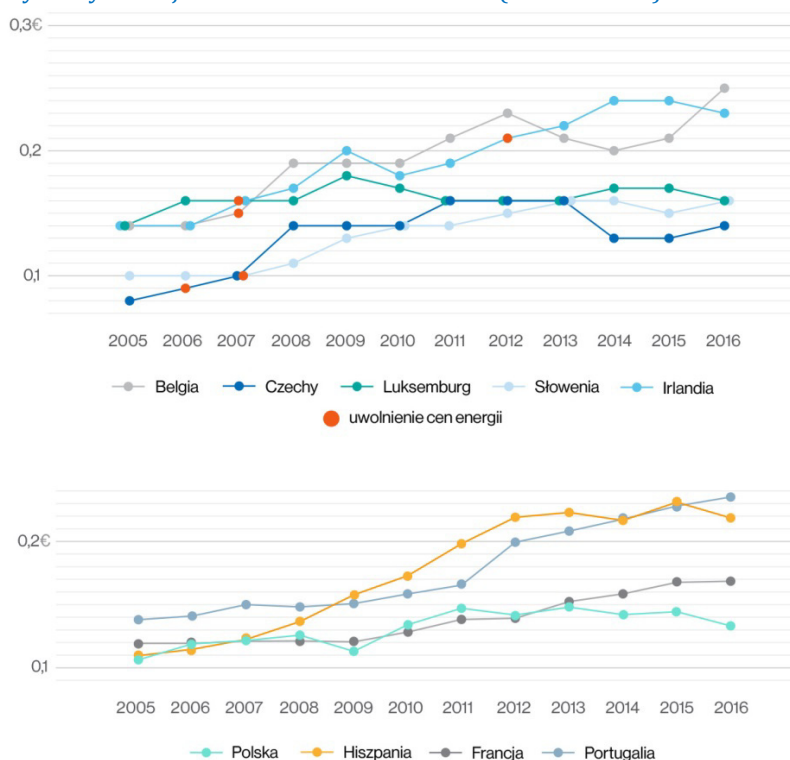
W *Mapie drogowej* Prezes URE uwarunkował zniesienie taryfowania cen energii elektrycznej od wdrożenia rozwiązań systemowych chroniący odbiorców wrażliwych przed nadmiernym ryzykiem, w tym ryzykiem nieuzasadnionego wzrostu cen energii elektrycznej. Prezes URE w latach 2008–2011 dwukrotnie badał elastyczność cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych po deregulacji rynku energii elektrycznej. Z analiz przeprowadzonych w 2011 r. wynikało, że różnica między wariantem taryfy na 2012 r. „ochrona odbiorców” a maksymalnym wzrostem średniej ceny w przypadku uwolnienia G wynosiłaby 12%, natomiast w przypadku przyjęcia wariantu „rynek bez ograniczeń” różnica wynosiłaby 7%. Jednoznacznie z analizy wynikało, że w przypadku wprowadzenia deregulacji ceny energii elektrycznej wzrosną.

Z analizy cen energii elektrycznej dla pięciu krajów (Belgii, Czech, Luksemburga, Austrii i Słowenii) wynikało, że w trzech spośród pięciu państw

nastąpił wzrost cen w roku następującym po roku, w którym dokonano zniesienia regulacji cen dla gospodarstw domowych oraz w następnych latach. W Austrii przez kilka lat po uwolnieniu regulacji cenowej (2001 r.) poziom cen był zbliżony, a trend wzrostowy rozpoczął się w 2007 r. Natomiast w Luxemburgu ceny zachowywały się niestabilnie. Mogło to wynikać z faktu, że ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych były wysokie już przed ich uwolnieniem. W 2016 r. tylko w 11 krajach UE były regulowane ceny energii dla gospodarstw domowych<sup>14</sup>. Niemniej jednak i w tych krajach ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych podlegały wzrostowi (Polska, Francja, Hiszpania, Portugalia).

### Infografika nr 3

Dynamika zmian cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w wybranych krajach UE w latach 2005–2016 (Euro za kWh).



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych EUROSTAT

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=ten00117>  
[2018.03.14]

Należy zaznaczyć, że wzrost cen energii elektrycznej w najbliższych latach może wynikać nie tylko z faktu potencjalnej deregulacji rynku ale również z konieczności sfinansowania istotnych inwestycji w sektorze energetycznym oraz realizacji polityki klimatycznej narzucającej na wytwórców energii koszty związane z negatywnymi efektami emisji gazów cieplarnianych na środowisko.

### 5.1.2. Ochrona odbiorcy wrażliwego

Art. 3 ust. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE<sup>15</sup> zobowiązywał państwa członkowskie do podjęcia odpowiednich środków chroniących w szczególności odbiorców wrażliwych. W 2013 r. w ramach małego trójpakietu energetycznego została uchwalona

<sup>14</sup> Portugalia, Hiszpania, Polska, Francja, Dania, Litwa, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Malta, Cypr. <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/56216063-66c8-0469-7aa0-9f321b196f9f> [2018.03.20].

<sup>15</sup> Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, s. 55, ze zm. Dalej: dyrektywa 2009/72/WE.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

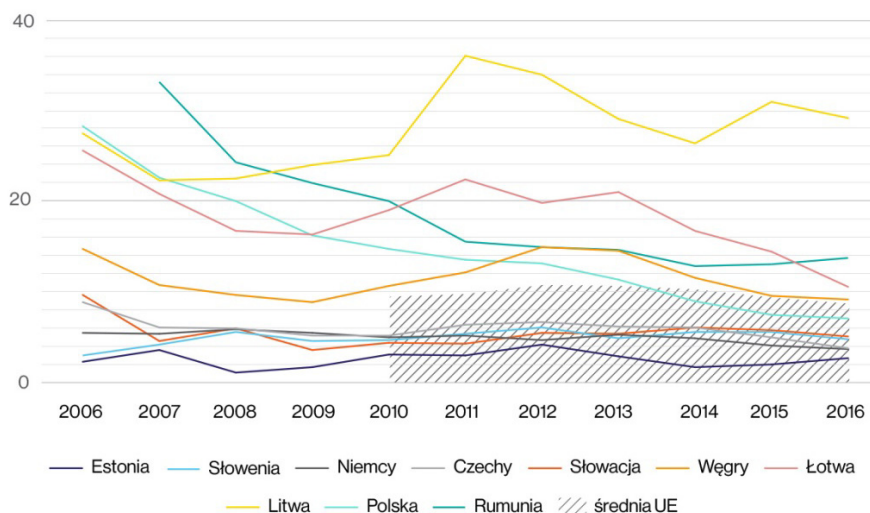
### Ubóstwo energetyczne w Polsce

zmiana *Prawa energetycznego*, która wprowadziła dodatek energetyczny czyli podstawowy instrument ochrony odbiorcy wrażliwego na polskim rynku energii. Dodatkowym narzędziem była możliwość instalowania liczników przedpłatowych.

Z analiz EUROSTATU wynika, że w 2016 r. nieco ponad 7% Polaków nie było stać, aby wystarczająco ogrzać swój dom. Średnia unijna wynosiła 8,7%. W porównaniu do 2006 r. sytuacja istotnie się poprawiła. W 2006 r. 28,4% ankietowanych deklarowało, że nie posiadali środków na utrzymanie komfortu cieplnego w domach.

#### Infografika nr 4

#### Procent mieszkańców, których nie było stać aby wystarczająco ogrzać swój dom za lata 2006–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych EUROSTAT

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_mdcs01&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdcs01&lang=en) [2018.04.23]

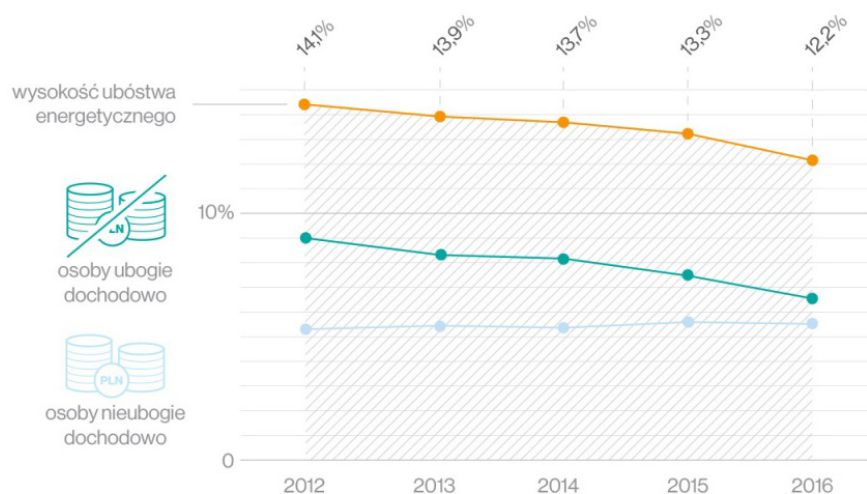
Również badania przeprowadzone przez Instytut Badań Strukturalnych wskazywały na spadek liczby polskich obywateli dotkniętych ubóstwem energetycznym. W latach 2012–2016 liczba osób ubogich energetycznie spadła o 880 tys. Jednakże w 2016 r. nadal ich odsetek był wysoki i wynosił 12,2% czyli 4,6 mln osób z ok. 1,3 mln gospodarstw domowych nie była w stanie utrzymać komfortowej temperatury w budynku mieszkalnym.

Wprowadzona *ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*<sup>16</sup> definicja odbiorcy wrażliwego powiązała kwestię trudności z zaspokojeniem potrzeb związanych z energią w domach z dochodami gospodarstw domowych. Natomiast z badań przeprowadzonych przez Instytut Badań Strukturalnych wynikało, że w 2016 r. aż 2,1 mln czyli 46% osób dotkniętych ubóstwem energetycznym nie było ubogimi dochodowo. Zatem ubóstwa energetycznego nie należałoby traktować jako aspektu ubóstwa dochodowego tylko jako odrębny wymiar wykluczenia.

<sup>16</sup> Dz. U. poz. 984. Dalej: *nowelizacja uPe z 2013 r.*

### Infografika nr 5

Ubóstwo energetyczne z podziałem na osoby nieubogie i ubogie dochodowo w latach 2012–2016 (% populacji)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Badań Strukturalnych <http://ibs.org.pl/publications/ubostwo-energetyczne-w-polsce-2012-2016-zmiany-w-czasie-i-charakterystyka-zjawiska/> [2018.04.24].

#### Dodatki energetyczne

Minister Energii ustala w drodze obwieszczenia, coroczną wysokość dodatków energetycznych oraz jest dysponentem zgłaszającym zapotrzebowanie na utworzenie w budżecie państwa rezerwy celowej, z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat dodatków energetycznych. Chociaż wypłata dodatku energetycznego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej to jego wypłatą zajmują się gminy. Zryczałtowany dodatek energetyczny jest przyznawany odbiorcy wrażliwemu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w drodze decyzji na wniosek odbiorcy. Warunkami pośrednimi otrzymania dodatku są warunki otrzymania dodatku mieszkaniowego, tj. kryterium dochodu w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego oraz normatywnej powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego. Dodatkowo odbiorca wrażliwy musi być stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej i zamieszkiwać w miejscu dostarczania energii.

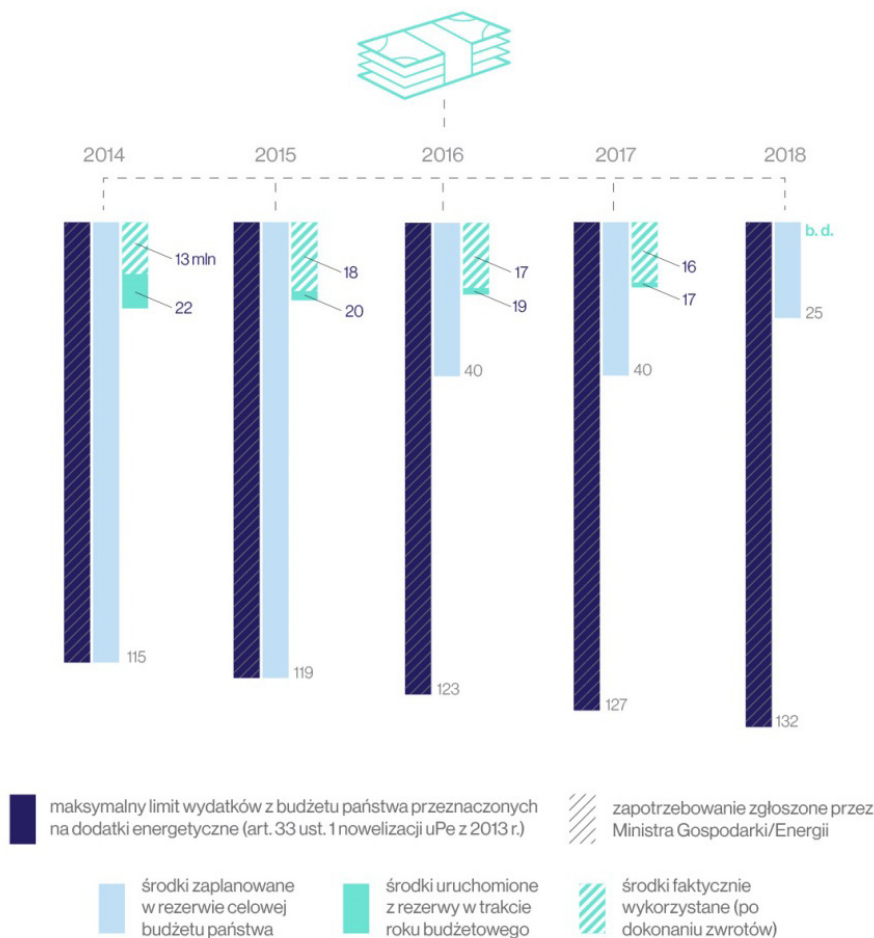
W art. 33 ust. 1 *nowelizacji uPe z 2013 r.* zaplanowano maksymalne limity wydatków z budżetu państwa w formie dotacji celowych na poszczególne lata na wypłatę dodatków energetycznych w kwotach rosnących od niespełna 115 mln zł w 2014 r. do ponad 155 mln zł w 2023 r. Natomiast kwoty faktycznie wydatkowane w latach 2014–2017 wynosiły kolejno 13,5 mln zł, 18 mln zł, 17 mln zł i 15,7 mln zł<sup>17</sup>, co stanowiło odpowiednio 11,8%, 15,1%, 13,8% i 11,9% zaplanowanych kwot. Pomimo tego w latach 2016–2017 Minister Energii zgłosił zapotrzebowanie ustalone na maksymalnym poziomie wynikającym z art. 33 ust. 1 *nowelizacji uPe z 2013 r.* Minister Energii nie dokonywał analizy poziomu wydatkowania środków finansowych w latach 2014–2016.

<sup>17</sup> Przy ustalaniu wysokości dotacji celowej na realizację wypłat dodatku energetycznego, uwzględnia się koszty wypłacania odbiorcom wrażliwym energii elektrycznej dodatku energetycznego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie zgodnie z art. 5f ust. 3 *uPe*.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 6

Uruchomienie i wykorzystanie środków rezerwy celowej pn.: Ochrona odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania i ustawy budżetowej (w mln. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

#### Niska skuteczność i wydajność dodatków energetycznych

Minister Energii nie badał skuteczności i efektywności systemu ochrony odbiorcy wrażliwego oraz nie ustalał przyczyn niskiego wykorzystania dotacji celowej. Minister Energii nie posiadał podstawowych danych m.in. takich jak struktura przyznawanych dodatków energetycznych. Jako powód nie przeprowadzania monitorowania skuteczności systemu ochrony odbiorcy wrażliwego wskazywał krótki czas realizacji świadczeń oraz brak narzędzi analitycznych. Jednocześnie wskazywał na fakt, że wykorzystanie środków jest monitorowane przez Ministra Finansów. Natomiast minister właściwy do spraw finansów publicznych analizował dane w zakresie wykorzystania dotacji tylko pod względem formalno-rachunkowym a nie merytorycznym. Zdaniem NIK w 2013 r. utworzono kosztowny dla budżetu państwa system ochrony odbiorców wrażliwych bez nadzoru merytorycznego skuteczności realizacji zadania administracji rządowej.

Z analizy wyników odpowiedzi uzyskanych przez NIK od 15 urzędów wojewódzkich wynikało, że system wsparcia był niewydajny i nieskuteczny. Z informacji przekazanych przez wojewodów<sup>18</sup>, wynikało że odsetek gmin w których nie wypłacano w ogóle dodatku energetycznego zwiększał się z roku na rok. W 2014 r. stanowiły one 27,6% natomiast w 2017 r. (dane za I-III kw. 2017 r.) już 33,5%. Kierownicy urzędów wojewódzkich wykazywali,

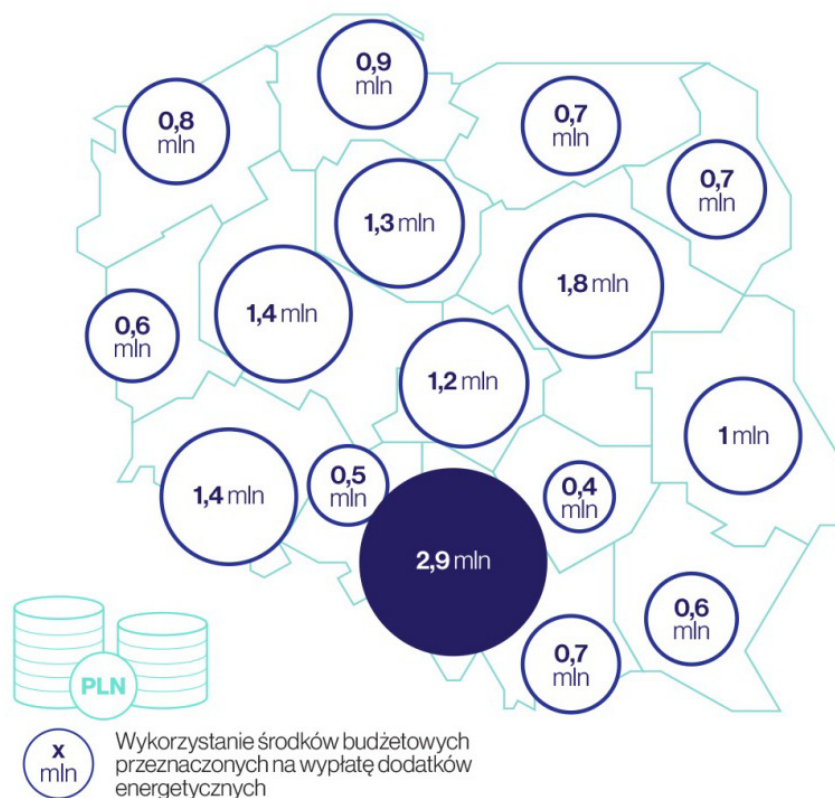
<sup>18</sup> Informacja uzyskana na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że 40–70% gmin<sup>19</sup> nie wykorzystuje środków z dotacji na wypłatę dodatków energetycznych dla swoich mieszkańców oraz że w około 60–70% gmin wartość dotacji była marginalna<sup>20</sup>. Najwyższe wykorzystanie środków z dotacji odnotowano w gminach miejskich. We wszystkich województwach dotyczyło ono dużych miast i sięgało około 400–916 tys. zł<sup>21</sup> rocznie. Województwa, które w latach 2014–2016 wykorzystały środki w najwyższych kwotach to: śląskie, mazowieckie, dolnośląskie. Najniższe dotacje wypłacano w gminach wiejskich i małych miastach, w których dotacje stanowiły kwoty zaledwie od kilkunastu do kilkuset złotych rocznie<sup>22</sup>, tj. o wartości odpowiadającej kilku jednomiesięcznym dodatkom wypłaconym dla jednego uprawnionego z uwzględnieniem 2% wynagrodzenia dla gminy. Województwami, w których w latach 2014–2016 przyznana dotacja była wykorzystana w najniższym stopniu były: świętokrzyskie, opolskie, lubuskie. W prawie jednej trzeciej województw wskazano, że koszty postępowania administracyjnego związanego z wypłatą dodatku energetycznego były wyższe od przyznanej kwoty dotacji na obsługę administracyjną procesu. Było to konsekwencją niskiej kwoty wypłacanych dodatków energetycznych.

### Infografika nr 7

Wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na wypłatę dodatków energetycznych w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

<sup>19</sup> W województwie podkarpackim jest to 40–46%; województwie łódzkim 44–49%; województwo świętokrzyskie 49–60%, kujawsko-pomorskie – 66–70%.

<sup>20</sup> Poniżej średniej dla województwa wypłacane są dodatki w województwach warmińsko-mazurskim i opolskim, liczba gmin stanowi ok. 61–69%.

<sup>21</sup> Przykłady wysokiego wykorzystania dotacji w gminach w latach 2014–2016: w 2014 r.: – Miasto st. Warszawa – 460,8 tys. zł, Katowice – 485,3 tys. zł; w 2015 r.: Gmina Łódź – 558,7 tys. zł, Miasto st. Warszawa – 887,4 tys. zł, w 2016 r.: Gmina Łódź – 569,1 tys. zł, Miasto st. Warszawa – 916,5 tys. zł.

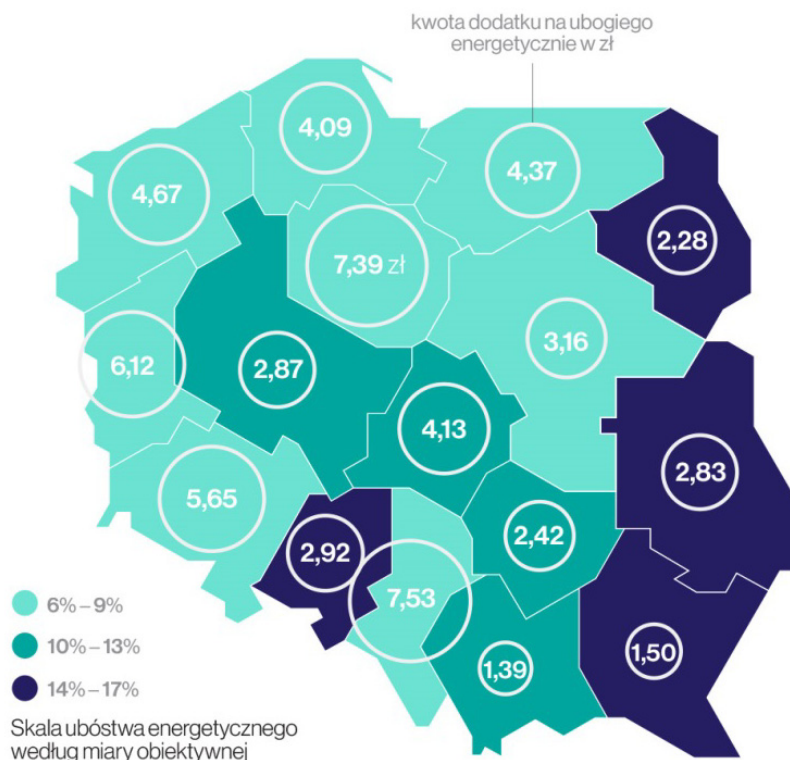
<sup>22</sup> Przykłady niskiego wykorzystania dotacji w gminach w latach 2014–2016 w skali roku: w 2014 r. – Gmina Nowogard – 16,09 zł, Gmina Tyczyn – 18,43 zł; w 2015 r. – Gmina Rażniewie 15,14 zł, Gmina Przegrodzie 15,40 zł, w 2016 r.: Gmina Lubomia – 11,09 zł, Gmina Krasne – 11,31 zł.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Natomiast z danych Instytutu Badań Strukturalnych<sup>23</sup> wynikało, że zdecydowana większość bo aż 66% osób ubogich energetycznie stanowili mieszkańcy wsi. Wynikało to z względnie niższych dochodów mieszkańców wsi oraz zamieszkiwania w domach jednorodzinnych o dużych metrażach a jednocześnie o niskiej efektywności energetycznej. Prawie 80% osób ubogich energetycznie zamieszkiwało budynki jednorodzinne. Aż 62% ubogich energetycznie osób mieszkało w budownictwie wybudowanym przed 1981 r. czyli w budownictwie o niskiej efektywności energetycznej. Według badań Instytutu z 2016 r. województwami o najwyższej skali ubóstwa według miary obiektywnej były: opolskie, podkarpackie, lubelskie i podlaskie. Natomiast województwami o najniższej skali ubóstwa były: śląskie, mazowieckie, dolnośląskie.

### Infografika nr 8

Szacowana wielkość rocznego wsparcia osób ubogich energetycznie z dodatku energetycznego, gdyby był on wypłacany dla wszystkich osób dotkniętych ubóstwem energetycznym (dane za 2014 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Ministerstwa Finansów, Instytutu Badań Strukturalnych i Głównego Urzędu Statystycznego.

Wojewodowie nie prowadzili badań w zakresie skuteczności ochrony odbiorcy wrażliwego ponieważ nie byli do tego zobowiązani ustawą. Z analizy przeprowadzonej na potrzeby kontroli NIK przez Wojewodę Łódzkiego wynikało, że nie można było jednoznacznie potwierdzić dodatniej korelacji wypłat wyższych dodatków energetycznych wypłacanych przez gminy z obszarami ubóstwa występującymi w województwie.

Głównymi przyczynami niskiego wykorzystywania dotacji celowych przyznawanych na wypłatę dodatku energetycznego były niskie wartości dodatku energetycznego oraz skomplikowany proces przyznawania dodatku energetycznego.

Niedoszacowanie stawek dodatku energetycznego

<sup>23</sup>

[http://ibs.org.pl/app/uploads/2018/02/IBS\\_Brief\\_Report\\_Ub%C3%B3stwo\\_energetyczne\\_w\\_Polsce\\_2012-2016.pdf](http://ibs.org.pl/app/uploads/2018/02/IBS_Brief_Report_Ub%C3%B3stwo_energetyczne_w_Polsce_2012-2016.pdf) [2018.03.14].

Dodatek energetyczny ustalany przez Ministra Energii w drodze obwieszenia mógł pokryć co najwyżej niewielki odsetek wydatków na zakup energii elektrycznej, w szczególności w lokalach ogrzewanych prądem. Niskie stawki dodatku energetycznego wynikały z systemowego ustalenia metodologii obliczania wielkości dodatku energetycznego, która nie uwzględniała skuteczności przyznawanej pomocy państwa. Zgodnie z art. 5c ust. 2 *uPe* dodatek energetyczny wynosi rocznie nie więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, ogłaszanej na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. d *uPe*. Jednocześnie uwzględnione w ustawie limity zużycia energii elektrycznej były nierealne na co wskazywał Prezes URE już w trakcie opiniowania projektu *nowelizacji uPe z 2013*. Prezes URE wskazał, że wysokości zaproponowanych limitów stanowiących podstawę dodatków są *symboliczne i propozycja ich wyłączenia w tej wysokości nie powinna mieć miejsca*. W stanowisku podkreślił, że *średnie roczne zużycie energii elektrycznej przez odbiorców w gospodarstwie domowym wynosi ok. 2000 kWh. Zatem wysokość limitów w ilości 900, 1250 i 1500 kWh stanowi 45, 62,5 i 75% zużycia średniego*.

W latach 2014–2017 stawka dodatku energetycznego wynosiła od 11,09 zł–11,36 zł miesięcznie dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez jedną osobę do 18,48 zł–18,93 zł dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej pięciu osób. Czyli dofinansowanie odbiorcy wrażliwego prowadzącego jednoosobowe gospodarstwo domowe wynosiło około 135 zł na rok. Natomiast dofinansowanie dla gospodarstwa domowego składającego się co najmniej z pięciu osób wynosiło około 224 zł na rok. Jak wynikało z danych opublikowanych przez TNS Polska w 2015 r. polskie gospodarstwa domowe za prąd płaciły miesięcznie średnio 176 zł, w tym gospodarstwa jednoosobowe 113 zł na miesiąc a powyżej pięcioosobowe gospodarstwa domowe już 242 zł na miesiąc<sup>24</sup>.

Na systemowe niedoszacowanie wysokości dodatku energetycznego wskazywali również wojewodowie. Z informacji przekazanych od wojewodów wynikało, że odbiorcy wrażliwi nie wnioskowali o przyznanie dodatku energetycznego ponieważ koszty jakie musieli ponieść w związku z ubieganiem się o dodatek energetyczny przewyższały wartość udzielonej pomocy. Przykładowo Wojewoda Śląski wskazał, iż *pomoc taka jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i ich rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby czy możliwości. Tego typu osoby często nie posiadają rachunków bankowych. W takiej sytuacji odbiór tego świadczenia w kasie urzędu gminy powoduje, poniesienie dodatkowych kosztów, przy już i tak niewysokiej kwocie świadczenia*. Wojewodowie wskazywali, że niska wysokość dodatku energetycznego powoduje, że nie jest on postrzegany przez mieszkańców jako wymierna pomoc. Co więcej, pracownicy Ośrodków Pomocy Społecznej informowali, że często sami zainteresowani nie ubiegają się o dodatek lub z niego rezygnują aby nie utracić innych świadczeń socjalnych.

W latach 2014–2017 zarówno minister do spraw energii jak i minister do spraw finansów publicznych byli informowani o nadmiernym rozbudowaniu procedury i jej negatywnym wpływie na wykorzystanie dotacji celowej. Pomimo wniosków i gotowych propozycji działań naprawczych, żaden z nich nie podejmował działań inicjujących zmianę przepisów prawa.

Źródłem skomplikowania systemu było uzależnienie przyznania dodatku energetycznego od przyznania dodatku mieszkaniowego. Dodatek mieszkaniowy przyznawany jest na podstawie *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*<sup>25</sup> natomiast dodatki energetyczne na podstawie *ustawy Prawo energetyczne*, odrębnymi decyzjami administracyjnymi, po

Skomplikowana  
procedura

<sup>24</sup> <http://krd.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/2015/Tak-placa-Polacy--srednie-rachunki---920-zl--srednie-dlugi---3-435-zl> [2018.03.15].

<sup>25</sup> Dz. U. ME z 2017 r. poz. 180 j.t.

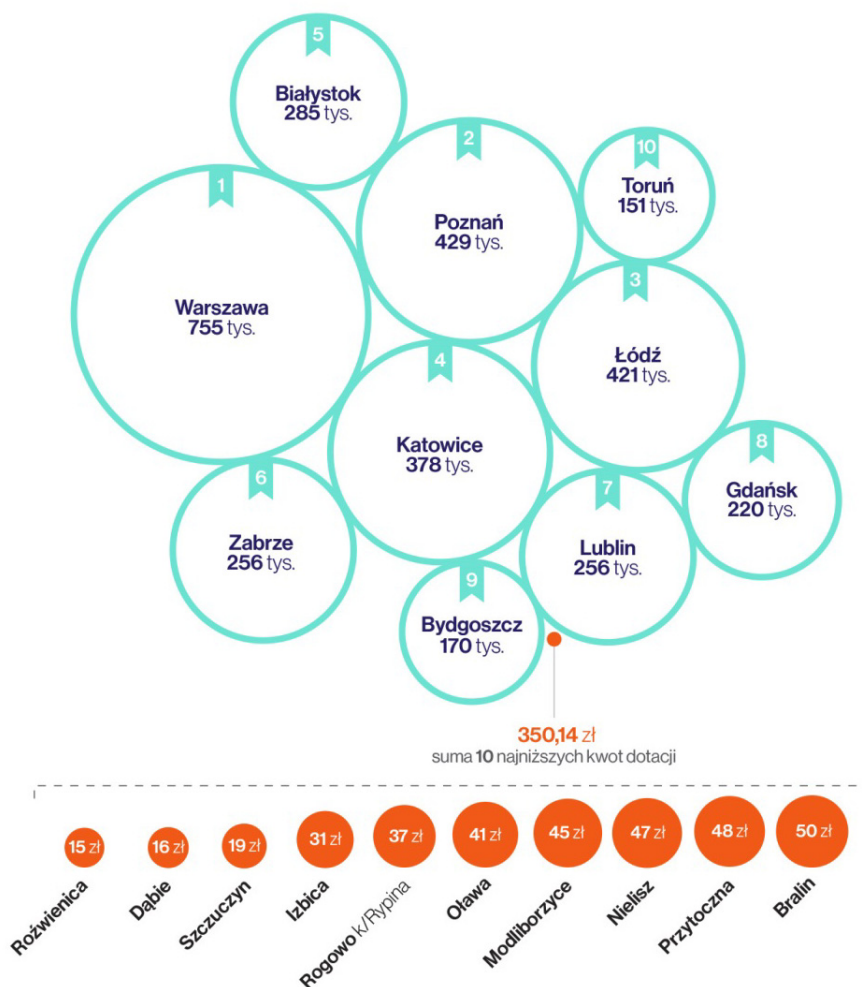
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przeprowadzonych odrębnie postępowaniach. Rozdzielenie postępowań administracyjnych nie było niczym merytorycznie uzasadnione – wynikało to wyłącznie z braku zintegrowania rozwiązań występujących w systemie prawnym. Prowadzenie dwóch odrębnych postępowań administracyjnych aby wydać dwie decyzje administracyjne powodował dodatkowe, niepotrzebne wydatki ze środków publicznych, nieadekwatne do wysokości przyznawanej pomocy. Jednocześnie było to uciążliwe dla beneficjentów pomocy.

Powiązanie dodatku energetycznego z dodatkiem mieszkaniowym powodowało również niższe wykorzystanie tej formy pomocy przez gminy wiejskie chociaż w tych gminach był największy odsetek osób dotkniętych ubóstwem energetycznym. Związane to było między innymi ze strukturą gospodarstw domowych prowadzonych na tych terenach. Większość ludności mieszkała w domach, w których metraż na jednego mieszkańca był wyższy niż w mieszkaniach, a to miało wpływ na uzyskanie prawa do dodatku mieszkaniowego. Natomiast dodatek mieszkaniowy można było przyznać gospodarstwu domowemu jeżeli normatywna powierzchnia użytkowa lokalu lub domu, w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego nie przekraczała: 35m<sup>2</sup> dla jednej osoby, 40m<sup>2</sup> dla dwóch osób, 45m<sup>2</sup> dla trzech osób, 55m<sup>2</sup> dla czterech osób, 65m<sup>2</sup> dla pięciu osób, 70m<sup>2</sup> dla 6 osób, a w razie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym większej liczby osób dla każdej kolejnej osoby zwiększa się normatywną powierzchnię tego lokalu o 5 m<sup>2</sup>.

### Infografika nr 9

Wartość wypłaconych przez gminy środków budżetowych na dodatki energetyczne w 2017 r. (I-III kw.) w zł



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych od 15 urzędów wojewódzkich.

Kwartalne uruchamianie i rozliczanie dotacji wynikało z treści art. 5 g *uPe*. Natomiast nie posiadało ekonomicznego uzasadnienia jeżeli chodziło o wysokość uruchamianych środków pieniężnych. Dodatkowo na pracochłonność systemu wpływał fakt wydawania przez ministra ds. energii obwieszczenia o wysokości dodatku energetycznego na kolejne 12 miesięcy dopiero w II kwartale roku budżetowego (do 30 kwietnia). W efekcie gminy były zobowiązane zmienić dotychczasowe decyzje w zakresie wysokości dodatku energetycznego. Taka konstrukcja zapisów generowała dodatkowe koszty postępowania, natomiast w prawie jednej trzeciej województw wskazano, że koszty postępowania administracyjnego związanego z wypłatą dodatku energetycznego były wyższe od przyznanej kwoty dotacji na obsługę administracyjną procesu. Zgodnie z art. 5f ust. 3 *uPe* na koszty obsługi zadania gminom przyznano środki w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie. Zatem gmina może uzyskać rocznie na obsługę jednej sprawy 2,69 zł, 3,74 zł lub 4,49 zł natomiast wysłanie jednego listu poleconego kosztowało około 7 zł.

### Infografika nr 10



Realizacja zadania (...) jest procesem dość czasochłonnym, co wynika z konieczności kwartalnego przekazywania do Ministra Finansów zapotrzebowania oraz rozliczania dotacji przeznaczonej na jego sfinansowanie. Ponadto zmiana wysokości dodatków energetycznych, która odbywa się w trakcie trwania okresu sprawozdawczego (wysokość dodatku obowiązuje od 1 maja do 30 kwietnia) powoduje nie tylko brak możliwości prawidłowego oszacowania wielkości zapotrzebowania na II kwartał roku, ale narzuca na gminę kolejne zadanie dotyczące zmiany decyzji administracyjnych wydanych odbiorcom wrażliwym.

(...) występują poważne utrudnienia w zakresie rozliczania dodatku energetycznego w układzie kwartalnym, przy jednoczesnym nakładaniu się w kwartale II, III i IV środków z poprzedniej decyzji Ministra Rozwoju i Finansów. Istnieje bowiem możliwość przeniesienia niewykorzystanej dotacji (tzw. nadpłata dotacji) przyznanej na I kwartał w II kwartale, przyznanej na II kwartał – w III kwartale oraz przyznanej na III kwartał – w IV kwartale. Gminy gubią się przy rozliczaniu tej dotacji, z uwzględnieniem kosztów obsługi, co praktycznie sprowadza się do tego, że pracownik Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej rozlicza wykonanie dotacji w trakcie rozmowy telefonicznej z odpowiedzialnym pracownikiem gminy lub udziela instruktażu, jak należy rozliczać dotację.



Kwartalne planowanie i przyznawanie środków na wypłatę dodatków energetycznych, nastęrcza gminom wiele trudności w szczególności w zakresie terminowej wypłaty świadczenia. (...) Kwartalne przyznawanie środków finansowych powoduje, że w bardzo krótkim czasie od otrzymania decyzji Ministra Finansów zwiększającej budżet wojewody, gminy muszą podjąć stosowną uchwałę zwiększającą swój budżet oraz wypłacić świadczenia klientom. Szczególnie jest to trudne w przypadku dużych gmin/miast, które wypłacają tych świadczeń najwięcej, a zgodnie z art. 5e *uPe*, dodatek energetyczny winien być wypłacany do 10 dnia każdego miesiąca z góry.

Źródło: Opracowanie własne NIK

Zespół do spraw ograniczenia ubóstwa energetycznego

W Ministerstwie Energii wstępne badanie problemu ubóstwa energetycznego nastąpiło dopiero w 2017 r. w oparciu o powszechnie dostępne publikacje niezależnych organizacji pozarządowych<sup>26</sup>. Rozpoznanie przeprowadzono w związku z rekomendacjami Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów<sup>27</sup> z 17 stycznia 2017 r. w sprawie podjęcia działań niezbędnych do realizacji

<sup>26</sup> Instytut Badań Strukturalnych i Fundacji Instytutu na Rzecz Ekorozwoju, dostępne na stronach internetowych tych organizacji.

<sup>27</sup> Dalej: KERM.

rządowego programu Czyste Powietrze. W rekomendacji KERM wskazano Ministra Energii, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa, jako odpowiedzialnych za opracowanie założeń do kompleksowej polityki w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokich stężeń zanieczyszczeń powietrza. Jednym z obszarów problemowych wskazano ubóstwo energetyczne.

Do czasu zakończenia kontroli NIK projekt kompleksowej polityki publicznej w zakresie ubóstwa energetycznego nie powstał. Przyczyniło się do tego nie dopełnienie przez Ministra Energii obowiązku kwartalnej częstotliwości zwoływania spotkań Zespołu do spraw ograniczenia ubóstwa energetycznego. Zespół został powołany w dniu 26 czerwca 2017 r., a pierwsze posiedzenie organizacyjne Zespołu odbyło się dopiero 23 października 2017 r. Natomiast zgodnie § 5 ust. 2 *zarządzenia Ministra Energii z 26 czerwca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw ograniczenia ubóstwa energetycznego w Polsce*<sup>28</sup> spotkania zespołu powinny odbywać się nie rzadziej niż raz na kwartał. Niska częstotliwość prac uniemożliwiała terminową realizację postawionych zadań. Nie określono harmonogramu prac Zespołu i wchodzących w jego skład grup roboczych. Kompleksowa polityka publiczna zapewniająca optymalną ochronę wrażliwych grup społecznych przed zjawiskiem ubóstwa energetycznego nie została opracowana zgodnie z terminem wyznaczonym przez KERM na 2017 rok.

### Instalacja liczników przedpłatowych

Na podstawie art. 6f ust. 1 i 2 *uPe* w przypadku gdy odbiorca wrażliwy złoży wniosek u OSD o zainstalowanie przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego to przedsiębiorstwo energetyczne ma obowiązek zainstalować taki licznik w terminie 21 dni od dnia złożenia wniosku na własny koszt. Zasadniczo w latach 2014–2017 liczniki przedpłatowe były montowane u odbiorców końcowych na wniosek sprzedawców energii elektrycznej, którzy odnotowali trudności w terminowości regulowania należności od swoich klientów. W latach 2014–2017 łącznie zainstalowano 176 tys. liczników przedpłatowych<sup>29</sup> u odbiorców końcowych. Niemniej jednak, zdaniem URE nie w każdym przypadku instalacja liczników przedpłatowych służy odbiorcom wrażliwym, gdyż bardzo biedni odbiorcy mogą stosować samoograniczenia nawet zagrażające ich życiu. Natomiast brak wsparcia i informacji ze strony służb socjalnych mógł powodować zupełnie nieracjonalne wykorzystanie energii elektrycznej.

### 5.1.3. Przyłączanie do sieci, zawieranie umów o świadczenie usługi dystrybucji

Jednym z kluczowych praw konsumenta energii elektrycznej jest prawo dostępu do sieci. Realizowane było ono przez OSD w trakcie przyłączenia odbiorcy końcowego do sieci na podstawie art. 7–7b *uPe*.

### Wnioskowanie o przyłączenie do sieci

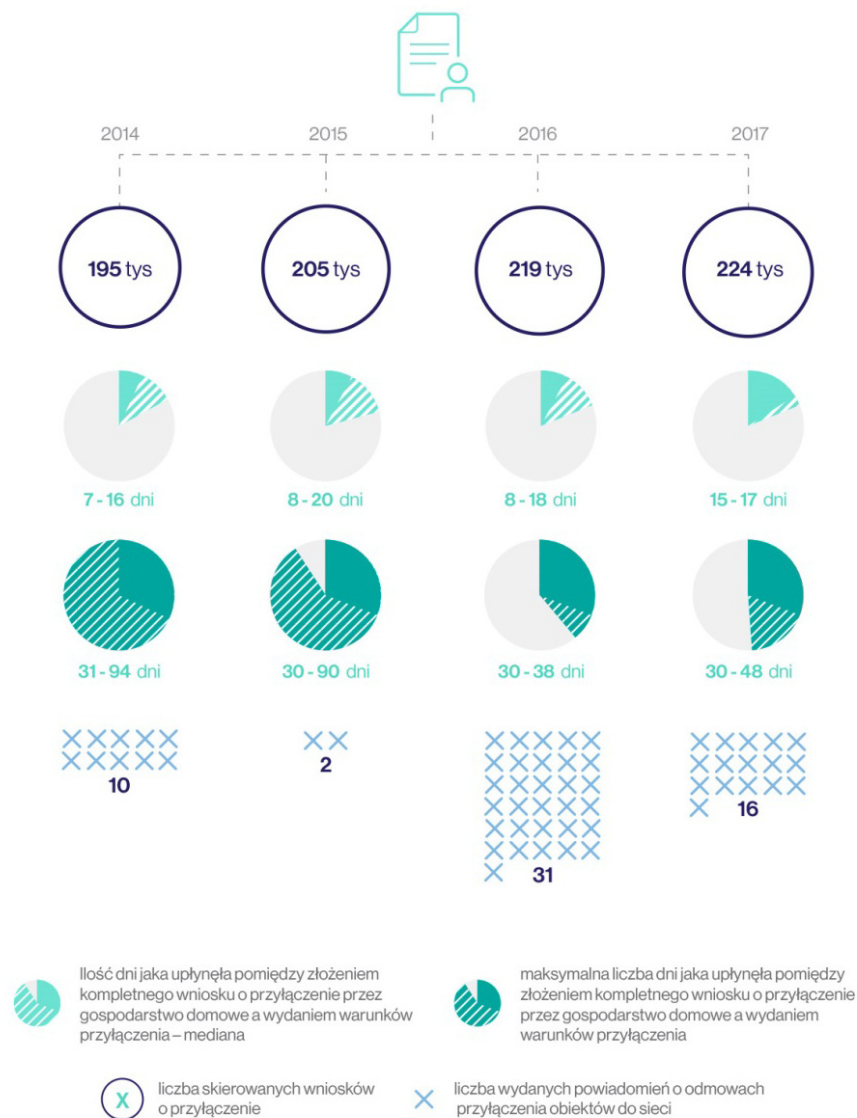
Trzy skontrolowane OSD umożliwiały wnoszenie wniosków o przyłączenie do sieci za pomocą takich kanałów komunikacji jak: osobiście w Biurach Obsługi Klienta, korespondencyjnie lub on-line. Natomiast klient PGE Dystrybucja mógł złożyć wniosek osobiście lub korespondencyjnie, natomiast nie miał możliwości złożenia wniosku on-line. Każdy ze skontrolowanych OSD udostępniał na stronach internetowych wzory wniosków o przyłączenie oraz pełną informację dotyczącą procedury przyłączeniowej. Co do zasady OSD nie wymagały od wnioskodawców składania innych dokumentów niż określone w § 7 ust. 5 i 6 *rozporządzenia systemowego*. W latach 2014–2017 do spółek wpłynęło łącznie 842 160 wniosków o przyłączenie. Odsetek odmów wydania warunków przyłączenia był znikomy i wynosił 0,007% (59 przypadków). Prezes URE był powiadamiany o każdym przypadku odmowy.

<sup>28</sup> Dz. Urz. Ministra Energii z 2017 r. poz. 7.

<sup>29</sup> Dane z Energa Operator za 2017 r. dotyczą okresu I–X 2017 r., dane TAURON Dystrybucja dane za 2017 r. dotyczą okresu I–III kw. 2017 r. natomiast dane z ENEA Operator dotyczą liczby zainstalowanych urządzeń na dzień 22 grudnia 2017 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11  
Wnioskowanie i wydawanie warunków przyłączenia przez OSD  
w latach 2014–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od skontrolowanych OSD.

Dla odbiorców z V grupy przyłączeniowej (gospodarstwa domowe i mali przedsiębiorcy) przedsiębiorstwa energetyczne były zobowiązane do wydania warunków przyłączenia w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o określenie warunków przyłączenia. W latach 2014–2017 łącznie wydano 814 351 warunków przyłączenia. Średnio (mediana) spółki wydawały warunki przyłączenia w terminie od 7 do 20 dni. Jednakże w trzech OSD stwierdzono łącznie 652 przypadki wydania warunków przyłączenia po terminie ustawowym, w tym maksymalny czas wydania warunków dla poszczególnych OSD wynosił od 30 do 94 dni.

Na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 18 *uPe* karze pieniężnej podlega ten, kto nie wydaje w terminie ustawowym warunków przyłączenia. Zgodnie z art. 56 ust. 2 i 2e *uPe* karę pieniężną wymierza Prezes URE w kwocie nie niższej niż 3000 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu warunków przyłączenia. W latach 2014–2017 Prezes URE nie nakładał kar z tego tytułu na przedsiębiorstwa energetyczne gdyż nie przeprowadzał kontroli w podmiotach i nie posiadał informacji o nieprawidłowościach. W praktyce Oddziały Terenowe URE weryfikowały przestrzeganie obowiązku przedsiębiorstw energetycznych określonego w art. 7 ust. 8g *uPe* poprzez analizę skarg oraz w trakcie

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rozpatrywanych sporów. Natomiast w URE przyjęto założenie, że każdy przypadek naruszenia praw podmiotów przyłączonych jest przez samych zainteresowanych sygnalizowany do URE. Nie przeprowadzanie kontroli w OSD przez URE wynikało z zaangażowania w realizację bieżących zadań, ograniczonych zasobów finansowych i kadrowych urzędu. Szacunkowo, w skutek braku podejmowania przez Prezesa URE bezpośrednich działań mających na celu weryfikowanie dotrzymywania powyższego obowiązku przez OSD, nie zostały nałożone – stanowiące dochody budżetu państwa – administracyjne kary pieniężne, których łączna wysokość mogła wynieść co najmniej 8322 tys. zł. Wskutek powyższego mogło nastąpić uszczuplenie dochodów budżetu państwa z tytułu kar, ale przede wszystkim nie zostały wykorzystane przez Prezesa URE instrumenty ochrony prawa odbiorców do dostępu do sieci.

Wysokości opłat za przyłączenie do sieci dystrybucyjnej naliczane były przez spółki dystrybucyjne zgodnie z zasadami i w wysokościach określonych w taryfach. W przypadku jednego podmiotu nie został dochowany obowiązek rzetelnego informowania o wysokości opłat za przyłączenie do sieci. W trakcie kontroli nieprawidłowość została usunięta. Na dzień zakończenia kontroli na stronie internetowej spółki, podane były wartości netto i brutto tych opłat.

### Realizacja umów przyłączenia

Z ustawy *Prawo energetyczne* nie wynikał termin realizacji umowy przyłączenia, do przestrzegania którego OSD byłyby zobowiązane. Niemniej jednak w *Regulacji jakościowej*<sup>30</sup> Prezes URE wyznaczył w tym zakresie cel spółkom OSD, aby odsetek realizacji umów przyłączenia powyżej 18 miesięcy obniżyć o połowę do końca 2020 r. W kontrolowanym okresie spółki przeprowadzały proces przyłączenia odbiorców do sieci średnio (mediana) w terminie od jednego do 7,4 miesiąca. Natomiast najdłuższy czas realizacji procesu przyłączenia wynosił od ponad sześciu lat do 12,5 lat. Zasadniczo długotrwałość inwestycji wynikała z powodów niezależnych od spółek. Identyfikowano dwie grupy przyczyn:

- uniemożliwiające OSD realizację według terminu ustalonego w umowie, trudnymi do przewidzenia w czasie jej zawierania, np.: problemy z uzyskaniem pozwoleń i zgód właścicieli nieruchomości, utrudniony kontakt z właścicielami nieruchomości, na których projektowano urządzenia elektroenergetyczne, konieczność zmian planowanych lokalizacji urządzeń, brak MPZP, różne trudności wykonawców zewnętrznych, warunki pogodowe;
- leżące po stronie podmiotu przyłączanego, np.: zmiana planów i koncepcji inwestycyjnych z powodów finansowych, brak pozwoleń, brak dostępu do innych mediów lub brak zgłoszenia przez podmiot przyłączany gotowości instalacji odbiorczej.

Wprowadzenie przez Prezesa URE *Regulacji jakościowej* przyczyniło się do przyspieszenia czasu realizacji inwestycji. W badanym okresie w każdym OSD zaobserwowano malejący trend ilości inwestycji realizowanych powyżej 18 miesięcy. W celu zwiększenia mocy przyłączeniowej do sieci dystrybucyjnej spółki przewidywały w *Planach rozwoju* środki na poszczególne inwestycje.

<sup>30</sup> *Regulacja jakościowa w latach 2016–2020 dla Operatorów Systemów Dystrybucyjnych (którzy dokonali, z dniem 1 lipca 2007 r., rozdzielenia działalności)*, Urząd Regulacji Energetyki, wrzesień 2015 r., s. 9.

**Tabela nr 1**  
**Realizacja umów przyłączenia przez OSD w latach 2014–2017**

Wyszczególnienie	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Liczba zrealizowanych umów przyłączenia	137 967	153 041	168 210	169 869
Ilość czasu w miesiącach jaka upłynęła pomiędzy wydaniem warunków przyłączenia a gotowością OSD do przyłączenia wnioskodawcy – mediana	2÷8	1÷7,4	2÷5,6	2÷4,9
Maksymalny czas w miesiącach jaki upłynął pomiędzy wydaniem warunków przyłączenia a gotowością OSD do przyłączenia wnioskodawcy	119÷151	75÷95,8	88÷135,9	75÷108
Liczba zrealizowanych umów przyłączenia w okresie 0–18 miesięcy	125 586	143 584	162 367	166 535
Procent zrealizowanych umów przyłączenia w okresie 0–18 miesięcy	91	94	96	98
Liczba zrealizowanych umów przyłączenia w okresie od 19 miesięcy i powyżej	12 381	9 457	5 843	3 334
Procent zrealizowanych umów przyłączenia od 19 miesięcy i powyżej	9	6	4	2

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od skontrolowanych OSD.

#### Umowy o świadczenie usług dystrybucji

Procedura przyłączenia do sieci kończyła się zazwyczaj zawarciem umowy o świadczenie usług dystrybucyjnych lub umowy kompleksowej. Wszystkie OSD umożliwiały klientom zapoznanie się z treścią umowy przed jej podpisaniem poprzez umieszczenie wzoru umowy na stronie internetowej OSD. Umowy były podpisywane zazwyczaj na czas nieokreślony, chyba że odbiorca decydował o krótszym czasie trwania umowy. Z uwagi na zapisy *Programu zgodności* spółki nie uzgadniały w drodze negocjacji indywidualnych warunków świadczenia usługi dystrybucji z odbiorcami zaliczanymi do grupy gospodarstw domowych. Umowy o świadczenie usług dystrybucji zawierały elementy obligatoryjne wynikające z art. 5 ust. 2 pkt 2 i ust. 2a *uPe*.

Liczba odbiorców z czynnymi umowami dystrybucyjnymi systematycznie malała w okresie objętym kontrolą. Powyższe było konsekwencją wzrastającej liczby zawieranych przez OSD umów GUD-K, co oznaczało z kolei dla odbiorcy brak konieczności zawierania oddzielnych umów o świadczenie usług dystrybucji i sprzedaży energii w przypadku zmiany sprzedawcy energii elektrycznej. Przykładowo w 2014 r. Enea Operator w procesie zmiany sprzedawcy zawarła 25 931 umów dystrybucji niezależnie od umowy sprzedaży, natomiast w 2017 r. już tylko 2956. Natomiast diametralnie wzrosła liczba zawieranych umów dystrybucji energii w ramach umów kompleksowych z 1639 do 30 040.

#### 5.1.4. Umowy sprzedaży i umowy kompleksowe

Każdy konsument energii elektrycznej posiada prawo wyboru rodzaju umowy na podstawie której kupuje energię elektryczną od przedsiębiorstwa energetycznego. Klient ma wybór pomiędzy zawarciem dwóch oddzielnych umów na sprzedaż i o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej lub jednej umowy kompleksowej zarówno na zakup i usługę dystrybucji. Następstwem decyzji jest sposób rozliczania się przedsiębiorstw energetycznych z klientem. W przypadku zawarcia umowy kompleksowej klient otrzymuje jedną fakturę na której są należności zarówno dla spółki obrotu jak i spółki dystrybucyjnej. Natomiast w przypadku zawarcia dwóch odrębnych umów otrzymuje on dwie odrębne faktury oddzielnie za zużytą energię elektryczną i za dystrybucję tej energii.

#### Rodzaje i wzory umów sprzedaży energii elektrycznej

Wszystkie skontrolowane spółki obrotu pełniły rolę sprzedawcy z urzędu oraz sprzedawcy z wyboru. Jako sprzedawcy z urzędu zobowiązani byli do zawarcia umowy kompleksowej na warunkach Taryfy Sprzedawcy z Urzędu z każdym klientem przyłączonym do sieci OSD działającego na ich obszarze. Jednocześnie spółki, zgodnie z zasadami wolności gospodarczej, pełniły rolę sprzedawcy z wyboru oferując produkty inne niż Taryfa Sprzedawcy z Urzędu klientom zasiedziałym jak i pozostałym klientom z terenu całej Polski. Produkty te były oferowane zarówno na podstawie umowy kompleksowej jak i umowy sprzedaży.

Wszystkie spółki publikowały wzory umów on-line. Stosowane wzorce umów były wzorcami adhezyjnymi, więc klienci nie mieli możliwości negocjowania

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ogólnych postanowień wynikających z treści umowy. Mogli natomiast wybrać grupę taryfową czy cykl rozliczeniowy. W stosowanych przez spółki wzorcach Ogólnych Warunków Umowy zawarte były uregulowania odpowiedzialności stron oraz odpowiedzialności za szkody powstałe w gospodarstwach domowych w wyniku zakłóceń lub niedotrzymania parametrów jakościowych w dostawie energii. Wzorce umów umożliwiały zawieranie umów zarówno na czas określony jak i nieokreślony. W przypadkach zawierania umowy z klientem gdzie podstawą rozliczenia była taryfa dla energii elektrycznej zatwierdzana przez Prezesa URE, umowy były zawierane na czas nieokreślony z jednomiesięcznym okresem wypowiedzenia. Z tytułu odstąpienia od umowy klient nie ponosił żadnych kosztów. Natomiast rynkowe umowy sprzedaży były zazwyczaj zawierane na czas nieokreślony, natomiast rozliczenia wynikające z postanowień cennika, w szczególności ceny, obowiązywały dla okresu określonego w tym cenniku. W przypadku wyboru cennika terminowego, sprzedawca gwarantował pewne parametry (gwarancja ceny w określonym okresie, możliwość skorzystania z dodatkowej usługi np. elektryk 24h) klientowi i nie można było ich zmienić. W przypadku wcześniejszego wypowiedzenia umowy z cennikiem terminowym klient był zobowiązany do uiszczenia kary umownej.

### Działania UOKiK w zakresie wzorców umów

Prezes UOKiK monitorował rynek między innymi na podstawie obserwacji własnych, przeglądu stron internetowych oraz monitoringu prasy, a także sygnałów pochodzących od konsumentów, instytucji odpowiedzialnych za ochronę konsumentów, w szczególności miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów, bądź informacji pochodzących od różnych organów państwowych (w przypadku energii elektrycznej były to informacje przekazywane przede wszystkim przez URE). Analiza wpływających informacji niejednokrotnie stanowiła podstawę do wszczęcia działań.

W latach 2014–2017 Prezes UOKiK przeprowadził dwie kontrole wzorców umów zawieranych z konsumentami przez przedsiębiorstwa branży elektroenergetycznej. Dodatkowo prowadził 29 postępowań wyjaśniających<sup>31</sup> oraz bez wszczynania postępowania 27 razy występował do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konsumentów<sup>32</sup>, z czego 10 postępowań zakończyło się stwierdzeniem podstaw do wszczęcia postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Dziewięć postępowań zostało wszczętych natomiast jedno było w przygotowaniu<sup>33</sup>.

Kontrola wszczęta w 2013 r. była postępowaniem w sprawie podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i objęła przedsiębiorców pełniących funkcję sprzedawców z urzędu<sup>34</sup>. Kontrola została zainicjowana w związku z prowadzonym wcześniej postępowaniem wyjaśniającym, które zostało wszczęte na skutek skargi konsumenta i dotyczyła podawania w cennikach i materiałach informacyjnych cen energii elektrycznej bez uwzględnienia podatku VAT. W wyniku postępowania Prezes UOKiK wydał dwie decyzje stwierdzające stosowanie praktyki i jej zaniechanie<sup>35</sup>, dwa postępowania były w toku. Natomiast druga z kontroli z 2015 r. objęła 12 przedsiębiorstw energetycznych, w tym alternatywnych sprzedawców energii elektrycznej w zakresie: akwizycji usług, zawartości reklam, ofert produktowych, wykorzystywanych w obrocie z konsumentami wzorców umów, oraz stosowanych procedur i form zawierania z konsumentami umów sprzedaży energii elektrycznej i realizacji tych umów. Kontrola została wszczęta w związku z pojawiającymi się sygnałami, że rywalizacja na rynku sprzedaży energii elektrycznej doprowadziła do zintensyfikowania nieuczciwych zachowań wobec konsumentów. W wyniku tej kontroli

<sup>31</sup> Art. 48 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2018 r. poz. 798, ze zm.), dalej: ustawa o okik.

<sup>32</sup> Art. 49a ustawy o okik.

<sup>33</sup> Wg stanu na dzień 5 grudnia 2017 r.

<sup>34</sup> Enea S.A. z siedzibą w Poznaniu, Energa-Obrót S.A. z siedzibą w Gdańsku, TAURON Sprzedaż sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie oraz PGE Obrót S.A. z siedzibą w Rzeszowie.

<sup>35</sup> Enea S.A. z siedzibą w Poznaniu, Energa-Obrót S.A. z siedzibą w Gdańsku.

w stosunku do jednego przedsiębiorstwa przygotowywano wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumenta<sup>36</sup>.

System ochrony konsumentów, w brzmieniu ustawy *o okik* sprzed dnia 17 kwietnia 2016 r., zakładał sądowy (sprawowany w pierwszej instancji przez SOKiK) system abstrakcyjnej kontroli postanowień we wzorcach umowy. W wyniku prawomocnego wyroku sądu Prezes UOKiK wpisywał niedozwolone postanowienie do rejestru postanowień wzorca umowy uznanych za niedozwolone. W konsekwencji mógł prowadzić przeciwko przedsiębiorcom, wobec których SOKiK wydał wyrok uznający klauzulę za niedozwoloną, postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i nałożyć na nich karę pieniężną, gdyż dalsze stosowanie przez przedsiębiorców klauzul wpisanych do rejestru stanowiło praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. W okresie objętym kontrolą Prezes UOKiK wpisał do rejestru 11 postanowień (stosowanych przez trzy przedsiębiorstwa), które zostały uznane za niedozwolone prawomocnymi wyrokami SOKiK.

Od 17 kwietnia 2016 r. kontrola stosowania niedozwolonych klauzul umownych została przekazana do kompetencji Prezesa UOKiK. Dodatkowo, wraz z wprowadzeniem nowego modelu kontroli postanowień wzorców umów, Prezesowi UOKiK została przyznana możliwość nałożenia na przedsiębiorcę dopuszczającego się naruszenia zakazu stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów, kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. W związku z nowymi uprawnieniami Prezes UOKiK wszczął jedno postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Postępowanie było w toku.

Prezes UOKiK nie przeprowadzał kontroli sprawdzających czy klauzule wpisane do rejestru postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone zostały skutecznie wyeliminowane oraz czy nie zostały zastąpione inną, nieznacznie odbiegającą treścią, ale w dalszym ciągu spełniającą przesłanki klauzuli niedozwolonej. Natomiast zgodnie z art. 31 pkt 1 ustawy *o okik* do zakresu działania Prezesa UOKiK należało m.in. sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy.

W jednym przypadku naruszono art. 99e ustawy *o okik*, poprzez brak zawiadomień o niezłażwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu złażwienia sprawy, o którym mowa w art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>37</sup>. Brak zawiadomień ze strony Prezesa UOKiK spowodował przekroczenie terminów trwania postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Postępowanie nie zostało zakończzone na dzień 5 marca 2018 r. a zostało wszczęte 31 października 2016 r.

### 5.1.5. Zmiana sprzedawcy

#### Umowy GUD i GUD-K

Prawo konsumenta energii elektrycznej do zmiany sprzedawcy nie mogłoby być realizowane bez zawartych pomiędzy sprzedawcami a OSD generalnymi umowami dystrybucji. W 2014 r. umożliwiono odbiorcom końcowym, którzy zmienili sprzedawcę, rozliczanie się ze sprzedawcą i OSD na podstawie jednej faktury zawierającej należności z tytułu zużycia energii elektrycznej jak i jej dystrybucji. Możliwość zawierania umów kompleksowych z klientem przez nowego sprzedawcę energii elektrycznej była uwarunkowana zawarciem przez sprzedawcę z OSD generalnej umowy dystrybucji dla usługi kompleksowej.

Na OSD spoczywał obowiązek zawarcia GUD lub GUD-K ze sprzedawcą, który o to wystąpił. Natomiast sprzedawcy nie mieli obowiązku zawierania tych

<sup>36</sup> Wg stanu na dzień 5 grudnia 2017 r.

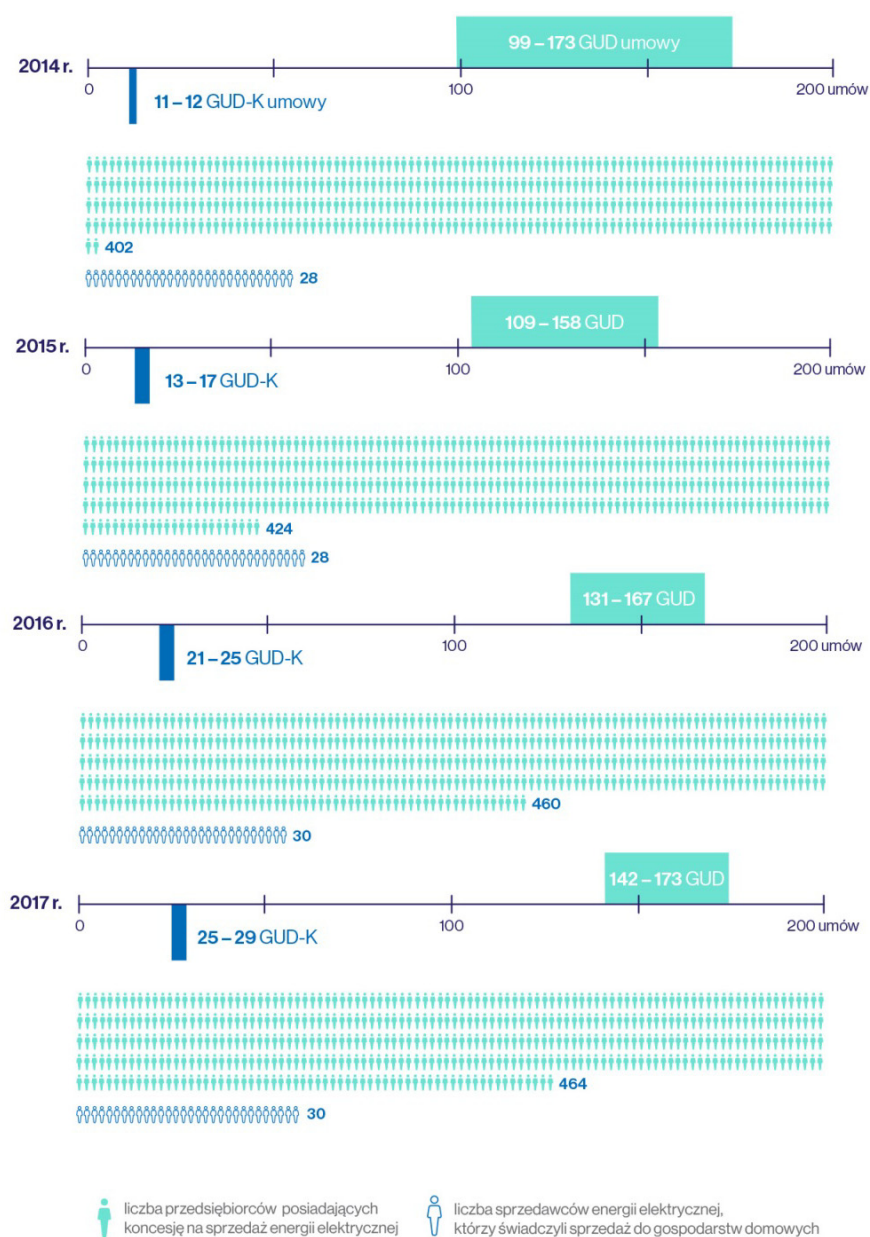
<sup>37</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm. Dalej: *kpa*.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

umów. W ich przypadku była to suwerenna decyzja biznesowa. Niemniej jednak w latach 2014–2017 corocznie wzrastała liczba zawieranych umów GUD i GUD-K pomiędzy spółkami obrotu i OSD. Na koniec 2017 r. liczba zawartych umów GUD w zależności od OSD wynosiła od 142 do 173, a GUD-K od 25 do 29. W tym samym roku w segmencie gospodarstw domowych aktywnie działało 30 sprzedawców. Zatem na koniec 2017 r. OSD umożliwiły prawie wszystkim sprzedawcom energii elektrycznej dla gospodarstw domowych, zawarcie umów GUD-K a tym samym stworzyło im możliwość proponowania klientom zawarcia umów kompleksowych.

### Infografika nr 12

Ilość zawieranych umów GUD i GUD-K przez poszczególne OSD w latach 2014–2017 (stan na koniec) wraz z zestawieniem liczby sprzedawców energii elektrycznej, w tym sprzedających energię elektryczną gospodarstwom domowym



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych z URE, i skontrolowanych OSD.

Od 2014 r. dla pięciu największych OSD obowiązywały nowe Instrukcje Redystrybucji i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej, które zawierały szczegółowe procedury zmiany sprzedawcy energii elektrycznej. Instrukcje wraz z GUD-K

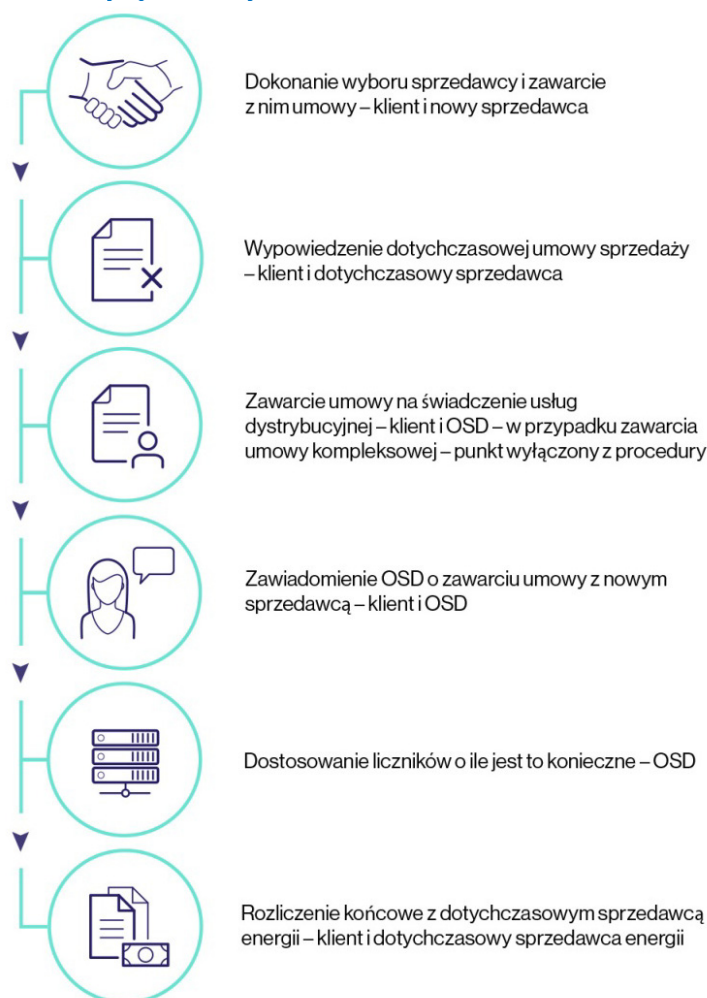
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Procedura zmiany sprzedawcy energii elektrycznej

stworzyły ramy formalno-prawne dla działalności komercyjnej sprzedawców energii elektrycznej na terenach poszczególnych OSD.

Wbrew powszechnemu mniemaniu procedura zmiany sprzedawcy energii elektrycznej po stronie klienta nie jest złożona i pracochłonna. Teoretycznie pierwszym krokiem w procedurze jest podpisanie umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej z nowym sprzedawcą. Następnie klient wypowiada umowę u dotychczasowego sprzedawcy. Kolejnym krokiem jest zawarcie umowy o świadczenie usługi dystrybucji i poinformowanie OSD o zmianie sprzedawcy energii elektrycznej. Następnie OSD zmienia liczniki energii elektrycznej, o ile jest to konieczne, i przesyła dane z odczytu licznika do dotychczasowego sprzedawcy aby uregulować ostatecznie zobowiązania. W przypadku zawierania umowy kompleksowej z nowym sprzedawcą, klient nie musi podpisywać oddzielnej umowy o świadczenie usług dystrybucji.

Infografika nr 13  
Procedura zmiany sprzedawcy



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych URE  
<http://www.maszwybor.ure.gov.pl/or/masz-wybor/procedura-zmiany-sprze/8,Pierwsza-zmiana-sprzedawcy.html> [2018.04.27].

Wprowadzenie ułatwienia w postaci upoważnienia nowego sprzedawcy do wykonania wszystkich niezbędnych czynności w imieniu klienta, spowodowało, że procedura zmiany sprzedawcy w praktyce sprowadza się do jednego kontaktu klient–nowy sprzedawca energii elektrycznej. Natomiast kluczowymi czynnikami przy zmianie sprzedawcy są: termin obowiązywania dotychczasowej umowy, wysokość kar związana ze wcześniejszym wypowiedzeniem umowy czasowej, dokładna kalkulacja przyszłych rachunków za energię elektryczną uwzględniająca takie dane jak wysokość opłaty

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

handlowej czy wielkość zużywanej energii elektrycznej – tylko około 35% wysokości rachunku zależy od wielkości zużytej energii elektrycznej.

### Infografika nr 14

#### Procedura w przypadku upoważnienia nowego sprzedawcy energii



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych URE  
<http://www.maszwybor.ure.gov.pl/or/masz-wybor/procedura-zmiany-sprze/8,Pierwsza-zmiana-sprzedawcy.html> [2018.04.27].

Wszyscy skontrolowani sprzedawcy energii elektrycznej umożliwiali swoim klientom zmianę sprzedawcy w ułatwiony sposób. Zawierając umowę sprzedaży energii elektrycznej bądź umowę kompleksową klient podpisywał również pełnomocnictwo dla nowego sprzedawcy. Zatem sprzedawca w jego imieniu przeprowadzał cały proces zmiany sprzedawcy. Zdecydowana liczba klientów korzystała z możliwości udzielenia pełnomocnictwa. Przykładowo odsetek nowych klientów PGE Obrót, którzy udzielili jej pełnomocnictwa w latach 2014–2017 wynosił od 60% do 90%.

Środkiem komunikacji pomiędzy sprzedawcami a OSD były Platformy Wymiany Informacji (PWI) pozwalające na obsługę wniosków o zmianę sprzedawcy, jak również na udostępnianie innych danych np. pomiarowo-rozliczeniowych. Platformy dostępne były dla sprzedawców 24 godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu. Każdy OSD posiadał własną PWI z inną stroną interfejsową.

#### Cenowy Energetyczny Kalkulator Internetowy (CENKI)

W celu umożliwienia porównania cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych URE prowadził tzw. Cenowy Energetyczny Kalkulator Internetowy (CENKI). Witryna kalkulatora była udostępniana z odnośnika zawartego w Poradniku dla Odbiorców Energii i Paliw Gazowych, dostępnym na stronie internetowej URE oraz z poziomu dedykowanego serwisu URE – [www.maszwybor.ure.gov.pl](http://www.maszwybor.ure.gov.pl) – w całości poświęconego procedurze zmiany sprzedawcy. Stawki za usługę dystrybucji energii elektrycznej wprowadzane były do kalkulatora bezpośrednio przez dystrybutorów, natomiast ceny sprzedaży energii elektrycznej przez URE na podstawie informacji uzyskiwanych od sprzedawców. W związku z otrzymywanymi od konsumentów sygnałami o braku czytelności i przejrzystości prezentowanych ofert oraz dużej różnorodności wariantów cenowych, od 2015 r. przyjęto jednolity standard ofertowy. Ograniczona została liczba ofert do maksymalnie pięciu dla każdej grupy taryfowej. Na 17 października 2017 r. 28 sprzedawców zamieszczało oferty w kalkulatorze.

Jakkolwiek prowadzony przez URE kalkulator mógł być narzędziem pomocnym konsumentom świadomym reguł działania rynku energii elektrycznej jednakże mechanizm jego funkcjonowania mógł wprowadzać konsumentów w błąd. W swej konstrukcji kalkulator na głównej stronie wynikowej mógł w sposób nieuzasadniony wskazywać na ofertę rzekomo najkorzystniejszą. Brak

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

możliwości wyszukania ofert po większej liczbie kryteriów czynił narzędzie ograniczonym w swej użyteczności.

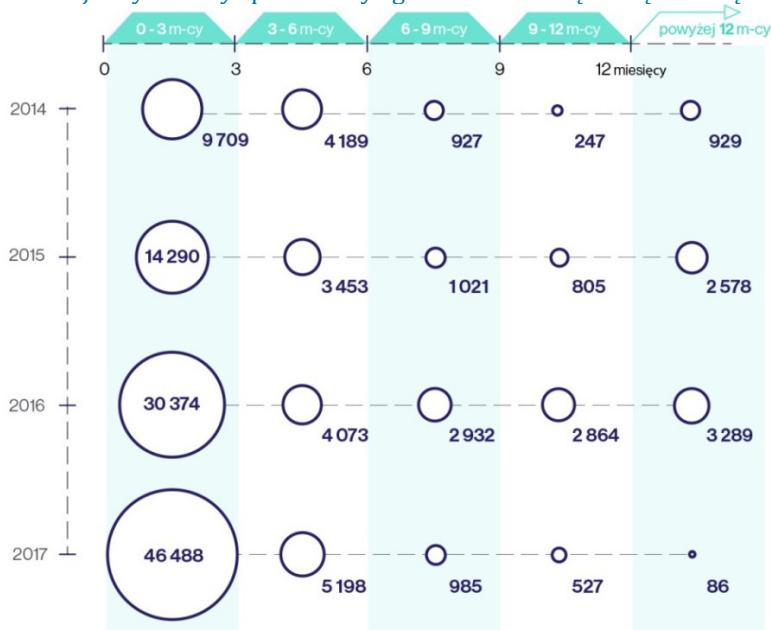
Kalkulator zestawiał na stronie wynikowej różnice w kosztach całkowitych energii elektrycznej i potencjalne oszczędności tylko w ujęciu rocznym z wykorzystaniem cen sprzedaży energii elektrycznej obowiązujących wyłącznie w pierwszym roku umowy. Natomiast umowy czasowe zazwyczaj były podpisywane na dłuższe okresy, a początkowy okres obowiązywania umów był okresem promocyjnym z niższą ceną. Brak było również możliwości przeszukania i zestawienia ofert z uwzględnieniem najniższego kosztu sprzedaży, uwzględniającego łącznie: cenę zużycia energii (za daną ilość kWh), opłatę handlową (przy danym wybranym okresie rozliczeniowym) i ewentualnych innych opłat cennikowych – na dany wskazany przez odbiorcę okres. Natomiast wysokość opłat handlowych stanowiła istotny procent składowych rachunku. Brak było również możliwości odrębnego wyszukania ofert pakietowych i obejmujących wyłącznie sprzedaż energii elektrycznej. Kalkulator nie posiadał funkcji wyszukania ofert pod względem możliwych okresów zobowiązania umownego i pod względem umowy możliwej do zawarcia na czas nieokreślony.

### Umożliwianie zmiany sprzedawcy przez OSD

Zgodnie z art. 4j ust. 6 *uPe* OSD był zobowiązany umożliwić odbiorcy energii elektrycznej zmianę sprzedawcy, nie później niż w terminie 21 dni od dnia poinformowania właściwego dystrybutora o zawarciu umowy. Natomiast zgodnie z IRiESD sprzedawca zobowiązany był do poinformowania właściwego OSD o zawarciu takiej umowy w terminie nie wcześniejszym niż na 90 dni i nie późniejszym niż na 21 dni przed datą rozpoczęcia sprzedaży, ustaloną w nowej umowie sprzedaży. OSD zobowiązany był do umożliwienia zmiany sprzedawcy w terminie 21 dni od daty tego powiadomienia. W praktyce 21 dni służyło do przygotowania się OSD do zmiany sprzedawcy poprzez weryfikację danych. Natomiast faktyczna zmiana sprzedawcy następowała w terminie wynikającym już z zawartej umowy sprzedaży. Średnio (mediana) czas pomiędzy zawarciem umowy sprzedaży a rozpoczęciem świadczenia usług w 2017 r. wynosił od jednego do dwóch miesięcy. Natomiast w latach 2014–2017 maksymalny czas oczekiwania na rozpoczęcie świadczenia usług przez nowego sprzedawcę wynosił około 30 miesięcy.

### Infografika nr 15

Czas jaki upłynął od dnia zawarcia umowy z odbiorcą końcowym do dnia planowanej daty zmiany sprzedawcy zgodnie z zawartą nową umową



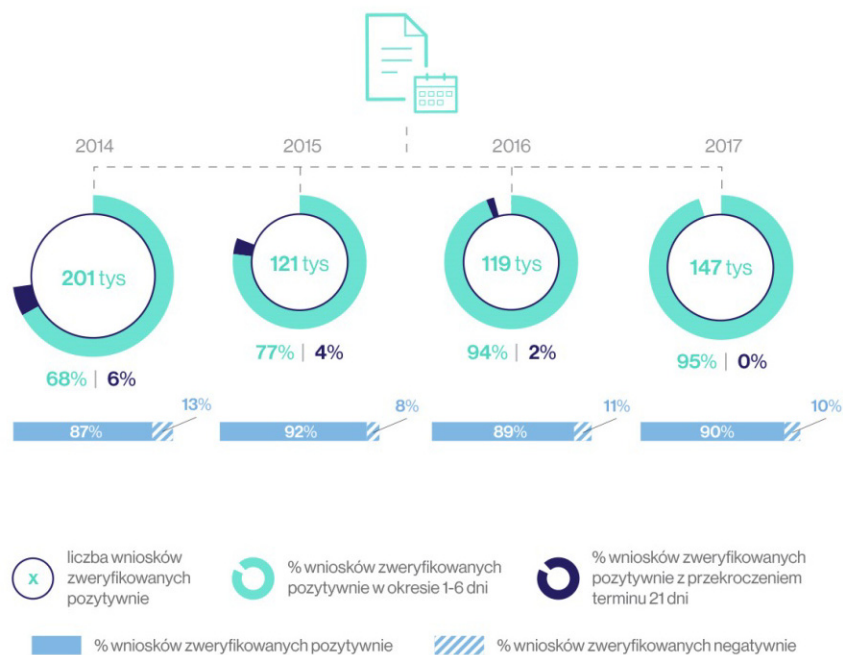
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych ze skontrolowanych spółek obrotu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wprowadzony w 2013 r. termin 21 dni na umożliwienie zmiany sprzedawcy był szczególnie trudny do przestrzegania w początkowym okresie jego obowiązywania. W 2014 r. przypadków przekroczenia tego terminu było 11 495 łącznie dla wszystkich czterech OSD natomiast procentowo stanowiło to od 0,01% do 13% przypadków w zależności od spółki. W 2017 r. takich przypadków było już tylko 562 natomiast procentowo stanowiło to od 0,01% do 1,3%. W latach 2014–2017 cztery OSD pozytywnie zweryfikowały łącznie ok. 588 tys. powiadomień natomiast po weryfikacji odrzuciły łącznie 72 tys. powiadomień. Negatywna weryfikacja wniosku wymagała ponownego wszczęcia procedury zmiany sprzedawcy. Wystąpiło również 35 885 przypadków niedotrzymywania minimalnego terminu powiadomienia OSD o zawarciu nowej umowy sprzedaży energii elektrycznej przez nowych sprzedawców. Analiza czasu jaki upłynął pomiędzy powiadomieniem OSD o zawarciu umowy sprzedaży a zmianą sprzedawcy wskazywała, że pomimo niedotrzymania minimalnego terminu powiadomienia przez nowych sprzedawców, OSD niezwłocznie weryfikował powiadomienia zapewniając dotrzymanie terminów rozpoczęcia sprzedaży ustalonych w umowach sprzedaży.

### Infografika nr 16

Terminowość realizacji zadań przez OSD w zakresie zmiany sprzedawcy (art. 4j ust. 6 uPe) w latach 2014–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych ze skontrolowanych OSD.

Prezes URE monitorował realizację przez OSD obowiązku ustawowego określonego w art. 4j ust. 6 uPe poprzez wskazania średnich statystycznych. Powyższa metodyka kontroli mogła być niewystarczająca do przedstawiania przez Prezesa URE stanowiska, iż OSD nie mają problemów z dochowaniem ustawowego terminu, w którym zobowiązani są umożliwić odbiorcy energii elektrycznej zmianę sprzedawcy zgodnie z powołanym przepisem uPe. Opieranie się wyłącznie na średniej statystycznej nie odzwierciedlało w pełni rozkładu populacji, a zatem nie wskazywało na przypadki przekroczeń ustawowego terminu.

Kończącym etapem procesu zmiany sprzedawcy był odczyt lub oszacowanie stanu licznika przez OSD i przekazanie informacji nowemu i dotychczasowemu sprzedawcy. Zgodnie z IRiESD OSD były zobowiązane do dokonywania odczytu w terminie +/- pięć dni od daty zmiany sprzedawcy. W przypadkach braku możliwości odczytu (np. brak dostępu) dokonywane było szacowanie wskazań

Końcowe rozliczenie sprzedawcy z klientem

na dzień zmiany sprzedawcy. Dane pomiarowe udostępniane były sprzedawcom z wykorzystaniem narzędzi informatycznych m.in. przez Platformy Wymiany Informacji czy systemy bilingowe (w przypadku sprzedawcy macierzystego). Zgodnie z art. 4j ust. 7 *uPe* dotychczasowy sprzedawca był zobowiązany dokonać rozliczeń z odbiorcą, który skorzystał z prawa do zmiany sprzedawcy, nie później niż w okresie 42 dni od dnia dokonania tej zmiany.

We wszystkich skontrolowanych spółkach sprzedaży stwierdzono przekraczanie ustawowego terminu na dokonanie ostatecznego rozliczenia się z klientem. W latach 2014–2017 łącznie stwierdzono 20 628 przypadków nieterminowego rozliczania się dotychczasowego sprzedawcy z odchodzącym od niego klientem<sup>38</sup>, co stanowiło około 10% rozliczeń. W poszczególnych spółkach przekroczenia terminów ustawowych wynosiły od 1% do 27% rozliczeń. Jako główne przyczyny nieterminowego rozliczania klientów podawano: wdrożenie nowego systemu bilingowego, opóźnienia w przekazywaniu danych przez OSD lub błędnie wprowadzony odczyt licznika, problemy wynikające z procesu zmiany sprzedawcy np. brak przesłania powiadomienia o zmianie sprzedawcy.

Zbyt późne przekazywanie danych o końcowym stanie licznika zostało potwierdzone u dwóch OSD. W przypadku pierwszego OSD w okresie 2014–2017 r. spośród 50,2 tys. spraw dotyczących odczytu licznika w związku ze zmianą sprzedawcy i umieszczenia tej informacji w systemie informatycznym 6,9% przypadków dokonano w terminie od 11 do 42 dni, a 1,2% (614 przypadków) w terminie powyżej 42 dni od dnia rozpoczęcia sprzedaży lub świadczenia usługi kompleksowej. Natomiast odnośnie drugiego OSD z analizy 555 przebiegów procesów zmiany sprzedawców energii elektrycznej wykazała, że w 102 przypadkach, tj. 18,4% spółka nie dochowała, wymaganego IRiESD terminu przekazania wskazań licznika sprzedawcom energii elektrycznej. W 11 przypadkach, tj. 2% analizowanych procesów, przekazanie wskazań nastąpiło po 42 dniach od zmiany sprzedawcy. W trzech przypadkach ustalenie wskazań układu pomiarowego oraz ich przekazanie sprzedawcom energii nastąpiło po 100 dniach od zmiany sprzedawcy (max. 139 dni).

### Podwójne fakturowanie

W latach 2014–2017 zdarzało się tzw. podwójne fakturowanie klientów, w tym tych którzy zmienili sprzedawcę. Prezes URE zidentyfikował problem podwójnego fakturowania przy zmianie sprzedawcy energii elektrycznej. Z informacji przekazywanych do URE wynikało, iż dotyczyło to dwóch sytuacji: 1) rozliczenia odbiorcy niezgodnego z terminem rozwiązania dotychczasowej umowy (kwestia sporna między stronami dotycząca skuteczności wypowiedzenia dotychczasowej umowy mająca charakter cywilnoprawny; 2) nieprawidłowego przekazywania przez OSD danych pomiarowo-rozliczeniowych do sprzedawców (dotychczasowego i obecnego) – problem ten dotyczył jednego OSD. Na OSD została nałożona kara pieniężna w wysokości 100 tys. zł. Sprzedawcy o przypadkach podwójnego fakturowania dowiadywali się z reklamacji złożonych przez klientów. Zarówno URE<sup>39</sup> jak i sprzedawcy nie prowadzili dokładnych danych statystycznych opisujących te zjawisko. Przykładowo w TAURON Sprzedaż w 2016 r. zidentyfikowano 15 takich spraw. Natomiast w Energa-Obrót liczba reklamacji, które wpłynęły w latach 2016–2017 do spółki z tego tytułu wynosiła łącznie 10 747.

### Centralny System Wymiany Informacji

W latach 2014–2017 pięć największych OSD pod patronatem PTPiREE pracowało nad stworzeniem Centralnego Systemu Wymiany Informacji (CSWI). Przyczyną rozpoczęcia prac nad CSWI była m.in. rosnąca liczba zmian

<sup>38</sup> Dane za 2017 r. – ENEA na dzień 19 października 2017 r., Energa Obrót na dzień 20 października 2017 r. ENEA i PGE Obrót na dzień 31 grudnia 2017 r.

<sup>39</sup> Prezes URE ustalił, iż OSD przesłał dane sensytywne 2184 odbiorców przedsiębiorstwom obrotu, które nie były wobec tych odbiorców sprzedawcami. Jednocześnie podkreślić należy, że liczba ta obejmowała wyłącznie przypadki nie budzące wątpliwości w toku przeprowadzonej przez Prezesa URE oceny materiału dowodowego.

sprzedawcy oraz wynikająca stąd skala realizowanych procesów w obszarze obsługi rynku detalicznego i związane z nią rosnące koszty ich realizacji. Równocześnie rosły oczekiwania uczestników rynku (sprzedawców, podmiotów odpowiedzialnych za bilansowanie) wobec OSD w zakresie usunięcia utrudnień i ograniczeń wynikających z funkcjonowania na rynku energii wielu modeli wymiany informacji i wielu Platform Wymiany Informacji. Wdrożenie CSWI miałyby przynieść między innymi następujące korzyści i szanse:

- utworzenie jednego *punktu kontaktowego* dla sprzedawców w procesie wymiany informacji z OSD;
- standaryzację, uproszczenie i automatyzację procesów wymiany informacji na detalicznym rynku energii;
- dla odbiorców ułatwienie oraz skrócenie czasu niezbędnego na realizację zmiany sprzedawcy;
- ograniczenie kosztów związanych z procesami wymiany informacji po stronie OSD i uczestników detalicznego rynku energii.

Realizowany od 2013 r. projekt CSWI został wstrzymany decyzją Podsekretarza Stanu w ME w kwietniu 2016 r. Decyzja o wstrzymaniu prac była związana z przewidzianym w projekcie zmiany *uPe* powołaniem Operatora Informacji Pomiarowej<sup>40</sup>. Po przeanalizowaniu zakresu CSWI w kontekście ewentualnego powielania funkcjonalności tego systemu z funkcjonalnością systemu OIP (który miał mieć charakter rejestru publicznego w rozumieniu *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne*<sup>41</sup>), prace nad CSWI zostały wznowione dopiero po półtorarocznej przerwie w 2017 r. Jednocześnie, do zakończenia czynności kontrolnych ME nie wypracowało ostatecznej koncepcji formy organizacyjnej funkcjonowania OIP.

Do dnia wstrzymania prac zostały opracowane Standardy Systemu Wymiany Informacji oraz założenia biznesowe i techniczne do systemu informatycznego, za pośrednictwem którego miała być realizowana wymiana informacji pomiędzy uczestnikami rynku detalicznego. Opracowano również dokumentację umożliwiającą uruchomienie postępowania przetargowego na wdrożenie, utrzymanie i rozwój CSWI. Po decyzji o wznowieniu prac projektowych została zaktualizowana dokumentacja przetargowa w zakresie niezbędnych zmian prawnych i biznesowych. W ramach dialogu technicznego poproszono dostawców o zaktualizowanie informacji o kosztach wdrożenia i utrzymania systemu, celem przygotowania nowej szacunkowej wartości zamówienia.

Przerwanie prac nad CSWI przez ME było nieuzasadnione ponieważ od początku prac projektowych OSD uwzględniali w założeniach możliwość powołania OIP, dlatego opracowana koncepcja wymiany informacji była otwarta na pojawienie się nowych uczestników rynku np. OIP. Centralny system informatyczny, który planowali wdrożyć OSD miał być typowym systemem komunikacyjnym. Jako szyna komunikacyjna nie służył on do gromadzenia i przetwarzania danych, a jedynie do ich bezpiecznego przesyłania pomiędzy uczestnikami rynku, zapewniając możliwość monitorowania procesów (proces zmiany sprzedawcy, zawarcia umów, zmiany parametrów umów, reklamacji itp.).

Dodatkowo wstrzymanie prac było ingerencją w uprawnienia niezależnego regulatora. Prezes URE włączył standard wymiany informacji do *Regulacji jakościowej* oraz zaplanował jej monitorowanie. *Regulacja jakościowa* zakładała, że system CSWI zostanie wdrożony i będzie funkcjonował jeszcze w 2016 r., a założenie to podyktowane było koniecznością zdefiniowania i wyznaczenia wskaźnika Czasu Przekazywania Danych Pomiarowo Rozliczeniowych (CPD), co miało być dokonane w 2017 r. podczas ewaluacji modelu regulacji na lata 2016–2020. Do 15 stycznia 2018 r. nie nastąpiło wdrożenie CSWI. Skutkiem tego będzie brak możliwości pomiaru wskaźnika

<sup>40</sup> Dalej: OIP.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 570.

CPD w 2018 r. i jego uwzględnienia w *Regulacji jakościowej* oraz monitorowanie ewentualnych innych wskaźników jakościowych. W przypadku braku wdrożenia CSWI i niewypracowania odpowiednich rozwiązań przejściowych może nie być możliwe wdrożenie pozostałych elementów *Regulacji jakościowej* odnoszących się do jakości obsługi odbiorców. Z informacji z października 2017 r. wynikało, że system może zostać wdrożony w 2020 r. (tj. w ostatnim roku aktualnie obowiązującej strategii regulacji OSD).

### Sprzedaż rezerwowa

Mechanizmem ochrony odbiorców, w sytuacji braku zdolności sprzedawcy do kontynuowania umowy sprzedaży energii elektrycznej, była sprzedaż rezerwowa energii elektrycznej. Uruchamiana ona była przez OSD na zasadach określonych w IRiESD, ze wskazaniem przez odbiorcę w umowie dystrybucji sprzedawcą rezerwowym, a w przypadku braku takiego wskazania ze sprzedawcą wykonującym na obszarze działania OSD zadania sprzedawcy z urzędu. Sprzedaż rezerwowa miała zastosowanie w przypadku, kiedy sprzedawca energii elektrycznej lub podmiot odpowiedzialny za bilansowanie handlowe sprzedawcy zaprzestawali działalności oraz w przypadku, kiedy po zakończeniu umowy sprzedaży nie zgłoszono nowego sprzedawcy albo takie zgłoszenie było nieskuteczne. W latach 2014–2017 cztery OSD uruchomiły łącznie 49 265 operacji sprzedaży rezerwowej energii, przy czym rocznie obserwowany był wzrost konsumentów objętych sprzedażą rezerwową. Przykładowo w Enea Operator w 2014 r. sprzedażą rezerwową objętych było 686 konsumentów, tj. 0,03% odbiorców w taryfie G, a w 2017 r. już 5357 konsumentów, tj. 0,24% odbiorców w taryfie G. Trend wzrostowy sprzedaży rezerwowej miał również swoje odzwierciedlenie w skargach konsumentów do miejskich i powiatowych rzeczników konsumenta. Z pozyskanych informacji od rzeczników konsumenta wynikało, że konsumenci nie byli świadomi uruchomienia sprzedaży rezerwowej. Jednocześnie długotrwałość świadczenia tej sprzedaży była finansowo dotkliwa dla odbiorcy.

Prezes URE podejmował działania mające na celu uzupełnienie regulacji sprzedaży rezerwowej, znajdującej się od 24 lutego 2007 r. w *uPe*. W sytuacji braku uwzględnienia postulowanych (np. w 2012 r.) zmian prawnych w przepisach *uPe*, Prezes URE dążył do uregulowania tej sprzedaży w IRiESD i generalnych umowach dystrybucyjnych. Ostatecznie w 2013 r. zasady sprzedaży rezerwowej zostały uregulowane w zakresie kwestii technicznych w IRiESD dla pięciu największych OSD. Niemniej jednak w 2017 r. Prezes URE wystąpił do Ministra Energii z opracowanym w URE projektem kompleksowego uregulowania zasad sprzedaży rezerwowej na rynku gazu ziemnego i rynku energii elektrycznej. Dotychczasowa praktyka ujawniła potrzebę doprecyzowania zasad sprzedaży rezerwowej, w tym m.in. dotyczących długości trwania takiej sprzedaży i transparentności warunków handlowych. Doprecyzowanie zasad miało na celu nałożenie nowych obowiązków, których nie można uregulować w IRiESD. W dniu 21 września 2017 r. w ME odbyło się spotkanie robocze w sprawie uwzględnienia propozycji zmian w ramach prowadzonych w ME procesów legislacyjnych.

### Ograniczanie prawa konsumenta do zmiany odbiorcy

W dwóch spółkach stwierdzono praktyki mogące ograniczać prawo konsumenta do wyboru sprzedawcy. W stosowanych przez Energa-Obrót Ogólnych Warunkach Umowy zawarto zapisy o charakterze kary umownej dla odbiorcy, za wypowiedzenie umowy zawartej na czas określony. Jednakże kara umowna w wysokości 50 zł za każdy miesiąc została określona ryczałtowo i nie miała powiązania z wartością świadczenia na rzecz odbiorcy oraz ewentualnymi rzeczywistymi kosztami z tego tytułu. Stanowiło to nieuczciwą praktykę rynkową, na którą wskazywał art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o *przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*<sup>42</sup>. Nieprawidłowość ta znalazła potwierdzenie w prowadzonym przez UOKiK postępowaniu, zakończonym wydaniem decyzji przez Prezesa UOKiK<sup>43</sup> zobowiązującej Spółkę między innymi do podjęcia działań zmierzających do

<sup>42</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2070.

<sup>43</sup> Decyzja RGD-7/2017 z 28 grudnia 2017 r.

zakończenia praktyk powodujących naruszenia przepisów w powyższym zakresie. Tak określona opłata była traktowana przez Spółkę jako ograniczenie odbiorcy możliwości skorzystania z prawa do wyboru innego sprzedawcy energii elektrycznej.

TAURON Sprzedaż nie zapewnił rzetelnej i pełnej informacji o możliwościach przysługujących odbiorcom, którym kończył się okres obowiązywania dotychczasowej oferty w przypadku gdy rozliczenia z klientem prowadzone były na podstawie cennika terminowego. W możliwościach nie wskazywano, że klient mógł odstąpić od umowy i wybrać nowego sprzedawcę. Zamieszczenie informacji o możliwości odstąpienia od umowy dopiero na 25 stronie załączonego do oferty zestawu dokumentów wraz ze stwierdzeniem cyt. *Skutkiem odstąpienia od umowy może być zaprzestanie dostarczania do Państwa energii elektrycznej przez Tauron* mogło sugerować klientowi, że zmiana sprzedawcy może dla niego oznaczać faktyczne wstrzymanie dostaw prądu. Proceder ten był o tyle rażący, że przyjęta przez spółkę procedura zakładała, że klient, który nie podejmuje żadnych działań przez tak zwany milczący akcept *de facto* cały czas pozostaje na ofercie cennikowej. Oznaczało to, że w przypadku podjęcia w międzyczasie przez niego zamiaru zmiany sprzedawcy zostałyby on obciążony koniecznością zapłaty jednorazowej opłaty przewidzianej tą ofertą.

Jednocześnie TAURON Sprzedaż przysyłając klientowi informację o jego prawach po wypowiedzeniu przez niego umowy nie informował o pełnej kwocie kary umownej. Sama informacja, że wcześniejsze rozwiązanie umowy wiąże się z naliczeniem opłaty jednorazowej bez sprecyzowania jej wysokości, mogło skutkować zmniejszeniem zainteresowania ewentualną zmianą sprzedawcy, a w konsekwencji osłabieniem funkcjonowania rynku sprzedaży energii elektrycznej.

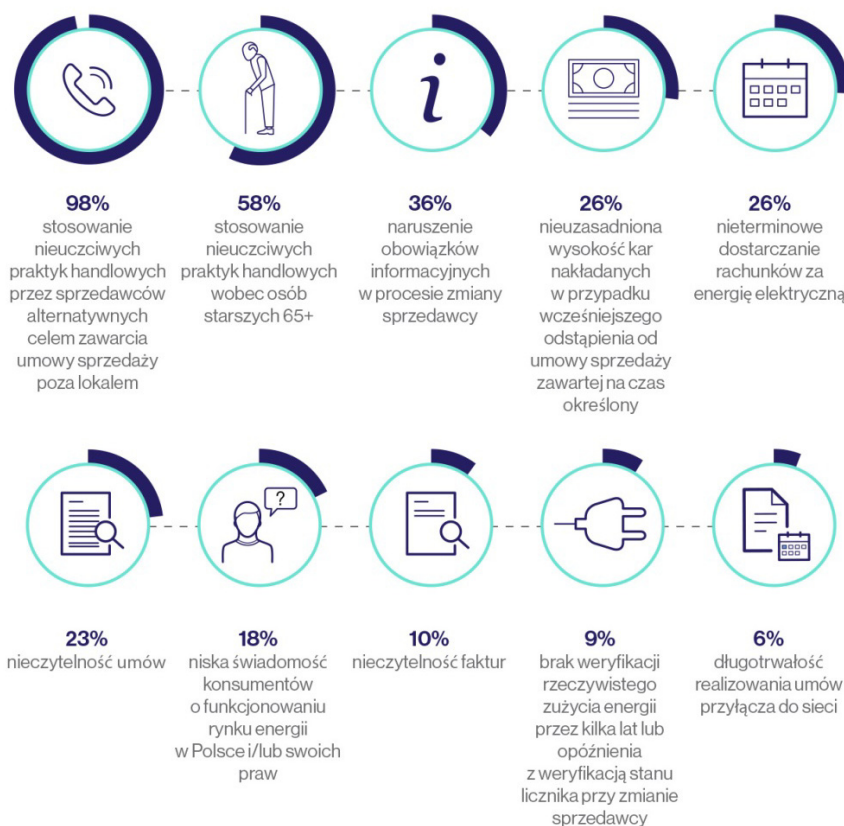
### 5.1.6. Działania na rzecz eliminowania z rynku zjawisk negatywnych

Liberalizacja rynku energii z założenia miała mieć pozytywny wpływ na odbiorcę końcowego energii elektrycznej. Konsumenci mieli skorzystać z różnorodności ofert sprzedawców i świadomie wybierać sprzedawców z najlepszymi dla nich ofertami. Natomiast brak odpowiednich regulacji prawnych w połączeniu z niską świadomością odbiorców o zasadach funkcjonowania rynku energii, stały się pożywką dla nieuczciwych sprzedawców energii.

Z pozyskanych przez NIK informacji od 88 powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów oraz Federacji Konsumentów wynikało, że obszarem rynku energii elektrycznej o najwyższym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości była procedura zmiany sprzedawcy. Zdaniem rzeczników wynikało to z bardzo niskiej wiedzy odbiorców energii o zasadach funkcjonowania rynku energii, a w szczególności w relacji sprzedaż-dystrybucja. Wprowadzenie do polskiego prawa regulacji *dyrektywy 2009/72/WE* bez przeprowadzenia szerokiej kampanii informacyjnej zostało skrzętnie wykorzystane przez część przedsiębiorstw energetycznych.

### Infografika nr 17

Najczęściej występujące problemy na rynku energii elektrycznej wskazywane przez rzeczników konsumentów



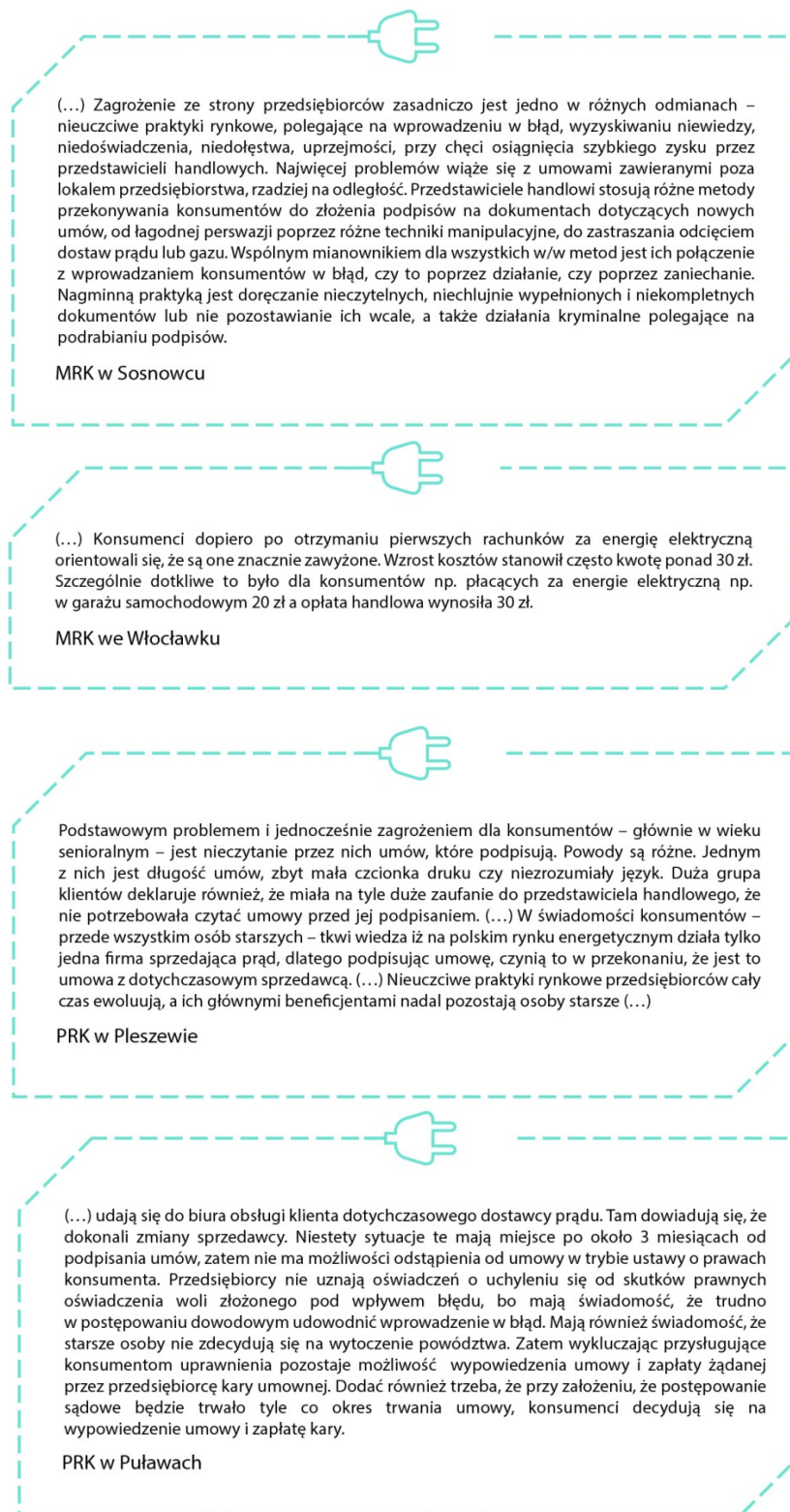
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od rzeczników konsumentów.

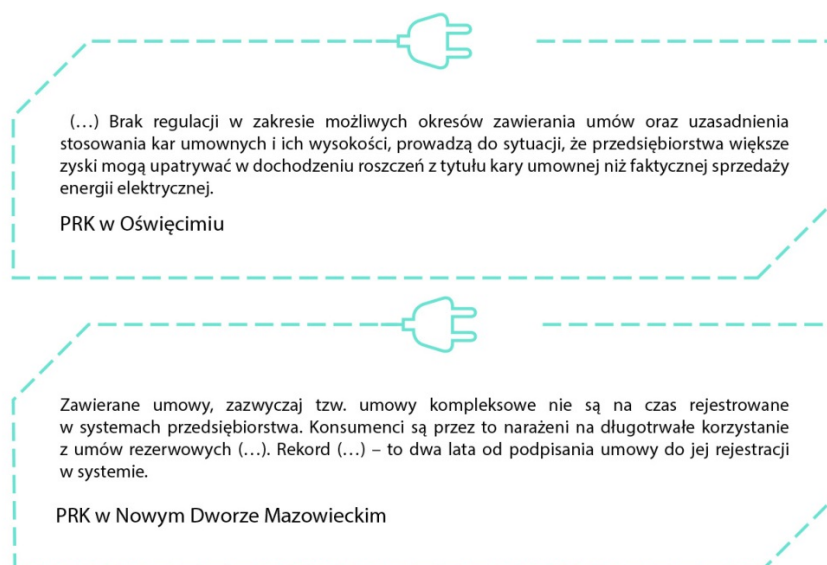
Wśród wpływających skarg do rzeczników konsumentów i Federacji Konsumentów najwięcej dotyczyło stosowania przez przedsiębiorstwa energetyczne nieuczciwych praktyk rynkowych, zwłaszcza podczas zawierania umów poza lokalem przedsiębiorstwa. Rzecznicy przedstawiali powtarzający się schemat działania przedstawicieli przedsiębiorstw energetycznych. Akwizytorzy podszywali się pod dotychczasowego sprzedawcę i informowali o konieczności wprowadzenia zmian w umowie (niejednokrotnie grożąc przerwaniem dostaw) bądź atrakcyjnej ofercie ze względu na wieloletnią współpracę. Następnie sami wypisywali dokumenty i podkładali je do podpisania konsumentowi. Z uwagi na złożoność i obszerność umów sprzedaży osoby podpisywały dokumenty bez zaznajomienia się z ich treścią. Ponadto często dochodziło do fałszowania podpisów konsumentów. Przedstawiciele niejednokrotnie nie zostawiali egzemplarza umowy konsumentowi. Klienci nie byli świadomi, że właśnie zawierali nową umowę sprzedaży energii elektrycznej. Taką świadomość uzyskiwali w chwili otrzymania faktury od nowego sprzedawcy lub ewentualnie z pisma dotychczasowego sprzedawcy informującego klienta, że właśnie ich umowa została wypowiedziana. Zatem klient nie mógł już skorzystać z 14-dniowego terminu na odstąpienie od umowy zawartej poza lokalem sprzedawcy. W toku podejmowanych interwencji przez rzeczników sprzedawcy odpierali zarzuty stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych i wprowadzania w błąd, zasłaniając się podpisem złożonym przez konsumenta – nawet w sytuacji, gdy był on ewidentnie sfałszowany. Jednocześnie przedsiębiorstwa ignorowały oświadczenia klientów, szczególnie te dotyczące odstąpienia od umowy bądź oświadczenia o uchyleniu się od czynności zawartej pod wpływem błędu. Jak poinformował Miejski Rzecznik Konsumentów w Warszawie (...) *nawet*

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*w przypadku skutecznego odstąpienia przez konsumenta od umowy i składanych przez niego reklamacji, przedsiębiorca milczał i przez 2–4 miesiące „rozwiązywał problem”. Wydaje się, że takie działanie nastawione było na „złapanie i przetrzymanie” przez jak najdłuższy okres czasu potencjalnego klienta.*

### Infografika nr 18





Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji pozyskanej od miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów.

Najczęstszymi ofiarami nieuczciwej działalności przedstawicieli sprzedawców energii elektrycznej były osoby starsze 65+, które zaufały akwizytorowi i podpisywały umowy sprzedaży energii elektrycznej bez jakiegokolwiek zapoznania się z nimi. Dopiero po otrzymaniu faktur od innego sprzedawcy energii dowiadywały się, że zmieniły sprzedawcę. Pomimo zawarcia pod wpływem błędu umowy sprzedaży nie podejmowały one działań w celu odstąpienia od umowy. Wynikało to z faktu upływu ustawowego terminu 14 dni na skuteczne i bezkosztowe odstąpienie od umowy zawartej poza lokalem sprzedawcy jak również z faktu przymusu zapłaty jednorazowej kary w wysokości od 600 zł do 2000 zł. Osoby starsze nie korzystały również z możliwości sądowego dochodzenia swoich spraw z uwagi na długotrwałość procesu oraz związany z nim stres. W konsekwencji nieuczciwi przedsiębiorcy czuli się bezkarni i czerpali przychody bądź to ze sprzedaży energii elektrycznej po wyższych cenach lub z tytułu niezasadnie wysokich kar za wcześniejsze odstąpienie od czasowej umowy sprzedaży energii elektrycznej.

Według rzeczników konsumentów i Federacji Konsumentów bez odpowiednich zmian regulacji prawnych powyższy proceder nie zostanie ukrócony. Do najczęściej wskazywanych regulacji prawnych, które powinny zostać zmienione aby wzmocnić ochronę konsumenta energii elektrycznej wymieniano *ustawę Prawo energetyczne*, art. 6, 84 i 385<sup>3</sup> *Kodeksu cywilnego* czy *ustawę o prawach konsumenta*. Wskazywali również na konieczność bardziej rygorystycznego postępowania Prezesa URE w procesie przyznawania koncesji czy kontroli standardów jakościowych obsługi odbiorców. Bardzo często pojawiającym się postulatem było cofanie przez Prezesa URE koncesji spółkom obrotu stosujących nielegalne praktyki handlowe.

Minister Energii nie podjął działań systemowych w celu usprawnienia procesu zmiany sprzedawcy, w tym wyeliminowania z niego ryzyka stosowania nieuczciwych praktyk wobec odbiorców końcowych. Minister nie szacował ryzyka występującego w procesie zmiany sprzedawcy energii, bowiem w jego ocenie monitorowanie rynku energii należało do zadań Prezesa URE. Jednocześnie ryzyka identyfikowane przez Prezesa URE i prezentowane w raportach, sprawozdaniach i bezpośredniej korespondencji kierowanych do ME nie stały się podstawą do aktywności legislacyjnej Ministra. Bez reakcji Ministra Energii pozostały identyfikowane również przez UOKiK, a także przedstawiane w skargach do Ministerstwa Energii kwestie stosowania nieuczciwych praktyk przez sprzedawców w procesie zmiany sprzedawcy energii elektrycznej. Minister Energii praktycznie nie reagował na powszechnie znane informacje o agresywnych i nieuczciwych działaniach sprzedawców

**Brak działań  
naprawczych ze strony  
ME**

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

godzących w interesy odbiorców końcowych grupy taryfowej G. Minister nie odniósł się do propozycji ograniczenia z mocy prawa możliwości nakładania na konsumentów opłat należnych w przypadku rozwiązania przez nich umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej na czas określony, przed upływem terminu na jaki została zawarta umowa. W ocenie Prezesa URE opłaty te stanowiły barierę w procedurze zmiany sprzedawcy. Minister nie podjął działań w celu wprowadzenia zmian przepisów, które chroniłyby konsumenta przed nieuczciwymi działaniami sprzedawców energii np. poprzez zakaz sprzedaży *door to door*<sup>44</sup> lub wprowadzenie maksymalnego okresu, na jaki mogą być zawierane umowy dotyczące sprzedaży energii elektrycznej. Ewentualne prace nad zmianą przepisów dotyczących sprzedawców energii miały zostać podjęte dopiero po przyjęciu przez Parlament Europejski i Radę UE *nowelizacji dyrektywy 2009/72/WE*. Projekt ten zawierał nowelizację przepisów

w obszarze zmiany sprzedawcy energii elektrycznej. Prace nad *nowelizacją dyrektywy 2009/72/WE* prowadzone były od połowy 2014 r., a termin jej wejścia w życie z uwagi na procedurę zatwierdzenia nie został określony.

### Działania podejmowane przez Prezesa URE

Prezes URE od kilku lat dostrzegał problem nieuczciwych działań przedstawicieli handlowych niektórych sprzedawców i wielokrotnie reagował na to zjawisko m.in. prowadząc postępowania wyjaśniające i administracyjne, przekazując skargi odbiorców do Prezesa UOKiK, a także poprzez działania edukacyjne i informacyjne nakierowane na zwracanie konsumentom uwagi na mogące się pojawiać nieuczciwe praktyki handlowe. Wystąpiły również przypadki kierowania przez Prezesa URE zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W wyniku prowadzonego w 2016 r. monitoringu w akcji *Odbiorco zgłoś złe praktyki* zidentyfikowano pięć przedsiębiorstw z największą ilością zastrzeżeń. Z ich przedstawicielami (i przedstawicielami UOKiK) zorganizowano w siedzibie URE cykl spotkań, w trakcie których omówiono działania jakie zostaną podjęte w celu poprawy standardów obsługi klienta i wyeliminowania niewłaściwych praktyk rynkowych. Efektem spotkań były także złożone przez przedsiębiorstwa programy naprawcze. W grudniu 2016 r. wezwano je do przedstawienia wskaźników umożliwiających ocenę wprowadzonych działań naprawczych. Prowadzony monitoring dał zauważalny efekt w postaci spadku liczby zgłoszeń odbiorców kierowanych w II połowie 2016 r. do URE, dotyczących zwłaszcza obszaru nieuczciwych zachowań handlowych. W stosunku do pojedynczych przedsiębiorstw program naprawczy nie przyniósł pozytywnych skutków.

W latach 2014–2017, żadnemu sprzedawcy energii elektrycznej świadczącemu sprzedaż gospodarstwom domowym nie została cofnięta koncesja z powodu naruszania praw odbiorców będących konsumentami. Pomimo wpływających zgłoszeń odbiorców tylko jedno postępowanie było w toku i zostało wszczęte po uprzednim wydaniu decyzji przez Prezesa UOKiK wobec spółki Polski Prąd i Gaz. W tym samym okresie nie została nałożona na sprzedawców żadna kara pieniężna na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 *uPe*. W całym okresie objętym kontrolą nie została nałożona również jakkolwiek kara na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego świadczącego sprzedaż energii elektrycznej (na podstawie art. 56 ust. 5 *uPe*). Zatem istniała rozbieżność pomiędzy sytuacją na rynku i jego oceną przez Prezesa URE, a stopniem wykorzystania posiadanych przez Prezesa URE instrumentów.

Prezes URE dostrzegał, iż stosowana przez niektóre przedsiębiorstwa praktyka zawierania umów na długie okresy czasu (trzy-, cztero- i pięcioletnie), przy dodatkowych zapisach przewidujących kary umowne za ich wcześniejsze rozwiązanie, może spowodować w przypadku jej wcześniejszego rozwiązania obciążenia finansowe dla odbiorcy. Problemy te w szczególności uwidaczniały się w sytuacjach zmiany przez odbiorcę sprzedawcy energii elektrycznej oraz

<sup>44</sup> Sposób prowadzenia sprzedaży polegający na bezpośrednich odwiedzinach – spotkaniu akwizytora z konsumentem.

wypowiadania umowy dotychczasowej lub – przeciwnie – chęci wypowiedzenia umowy nowo zawartej po upływie terminu do skorzystania z prawa do odstąpienia od umowy. Zgłaszane przez odbiorców w skargach i wnioskach problemy dotyczące stosowania kar umownych w umowach zawieranych na czas określony przez konkretne spółki obrotu na bieżąco przekazywał Prezesowi UOKiK, a przesyłane były one zazwyczaj w połączeniu z informacjami na temat zawierania umów poza lokalem przedsiębiorstwa, w drodze aktywnego pozyskiwania klientów przez sprzedawców. W sprawozdaniach z działalności za 2015 r. i 2016 r. Prezes URE wskazywał, że *obowiązujące przepisy pozwalają spółkom obrotu uzyskiwać przychody z opłat za rozwiązane przed terminem umowy sprzedaży, które w wielu przypadkach znacznie przewyższają przychody, które spółki te otrzymałyby w przypadku kontynuowania umowy, a należności, o których mowa wyżej, są też obecnie istotną barierą w swobodnej zmianie sprzedawcy.*

Rozważenie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu ochronę odbiorców energii elektrycznej (i paliw gazowych) stanowiło przedmiot pisma Prezesa URE do Ministra Energii z 14 września 2017 r. Uzasadniając wprowadzenie zakazu sprzedaży w formule *door-to-door*, Prezes URE wskazał na masową skalę oszustw i nadużyć w tym zakresie oraz ukierunkowanie przedsiębiorstw energetycznych na pozyskanie odbiorców będących osobami starszymi. Jak wynika z informacji posiadanych przez URE, takie rozwiązanie funkcjonuje w Republice Czeskiej. W URE nie była rozważana możliwość wprowadzenia takiego zakazu w warunkach udzielanych koncesji spółkom obrotu energią elektryczną – w ocenie Prezesa URE z uwagi na charakter ograniczenia prawa sprzedawców do prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem sprzedaży *door-to-door*, kwestie te powinny być rozwiązane poprzez ich unormowanie w akcie prawnym rangi ustawy. W trakcie trwania czynności kontrolnych NIK, 25 października 2017 r. Prezes URE ponownie wskazał Ministrowi Energii i Przewodniczącemu KSRM na potrzebę niezwłocznego zainicjowania procesu legislacyjnego zmierzającego do kompleksowej nowelizacji *ustawy Prawo energetyczne* (m.in. w zakresie sprzedaży w formule *door-to-door*). 11 grudnia 2017 r. Prezes URE wystąpił do Ministra Energii z uzupełnieniem propozycji nowelizacji art. 47 *uPe* – jak wskazał, w związku z nasilającymi się nagannymi praktykami przedsiębiorstw energetycznych, wykorzystujących luki w przepisach *uPe*, godzącymi w interes odbiorców paliw i energii<sup>45</sup>.

### Działania podejmowane przez Prezesa UOKiK

W latach 2014–2017 w UOKiK prowadzonych było 12 postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej. Czas prowadzenia wszystkich postępowań przekraczał terminy określone w art. 104 *ustawy o okik*. Zakończone do 5 grudnia 2017 r. postępowania trwały od 279 do 839 dni. Natomiast postępowania nadal niezakończone trwały od ponad dwóch do ponad czterech lat. W jednym postępowaniu wszczętym w listopadzie 2016 r. w okresie od 30 stycznia 2017 r. do 10 października 2017 r. nie zostały podjęte żadne czynności. Zwykle wydłużenie czasu prowadzenia postępowań wiązało się z ich skomplikowanym charakterem, w tym często faktem, że postępowania wyjaśniające dotyczyły wielu podmiotów. Siedem<sup>46</sup> spośród 12 prowadzonych postępowań zakończyło się wydaniem decyzji w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej, w tym uprawomocniły się cztery decyzje<sup>47</sup>. Jedna decyzja<sup>48</sup> została zaskarżona przez przedsiębiorcę do SOKiK.

W ośmiu postępowaniach w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej naruszono przepis art. 104 *ustawy o okik* w zakresie długości postępowań w sprawie o uznanie postanowień wzorca

<sup>45</sup> Propozycję nowelizacji dotyczą kwestii przesłanek odmowy zatwierdzenia taryfy oraz określania stawek cen i opłat stosowanych w okresie rozpatrywania przez sąd odwołania od decyzji Prezesa URE odmawiającej zatwierdzenia taryfy.

<sup>46</sup> Wg stanu na 1 lutego 2018 r.

<sup>47</sup> W dwóch przypadkach nie upłynął termin na wniesienie odwołania.

<sup>48</sup> Decyzja nr DDK-25/2016 dla Polski Prąd i Gaz Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

umowy za niedozwolone i obowiązków Prezesa UOKiK, dotyczących zawiadomienia stron o niezafatwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 36 § 1 *kpa*.

W latach 2014–2017 Prezes UOKiK jeden raz skorzystał z uprawnienia do nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę. Jednakże nie nadał jej rygoru natychmiastowej wykonalności, o którym mowa w art. 103 ustawy *o okik*. W decyzji administracyjnej z 30 grudnia 2016 r. wydanej dla Polski Prąd i Gaz sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dawniej Polska Energetyka Pro sp. z o.o.) nałożył karę w łącznej wysokości 10 253,3 tys. zł. Decyzja była nieprawomocna i została zaskarżona przez przedsiębiorcę do SOKiK. 21 grudnia 2017 r. SOKiK miał ogłosić wyrok w sprawie odwołania spółki Polski Prąd i Gaz sp. z o.o. od decyzji prezesa UOKiK<sup>49</sup>. Przed ogłoszeniem wyroku, pełnomocnik spółki wniósł o zawieszenie postępowania SOKiK z uwagi na brak zarządu uprawnionego do jej reprezentacji. W wyżej opisanej sprawie wobec spółki Polski Prąd i Gaz sp. z o.o., do momentu wydania decyzji przez UOKiK wpłynęło ponad 700 sygnałów od konsumentów. Jednocześnie ilość sygnałów, które UOKiK otrzymał od konsumentów po dacie wydania decyzji, mogła wynosić ponad 400. Liczba sygnałów, które wpłynęły od konsumentów, zdaniem NIK uzasadniała potrzebę wykorzystania przysługującego prawa do nadania wydanej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Zaskarżenie przez spółkę Polski Prąd i Gaz sp. z o.o. decyzji do sądu spowodowało, że przedsiębiorca mógł w dalszym ciągu stosować praktyki uznane za naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Natomiast nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności skutkowałoby wymagalnością ustanowionego w niej obowiązku, w zakresie, w jakim nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności, już od dnia jej doręczenia stronie. Brak dobrowolnego wykonania decyzji w zakresie objętym rygorem natychmiastowej wykonalności stwarza również możliwość wszczęcia postępowania w sprawie niewykonania decyzji podlegającej wykonaniu i nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej na podstawie art. 107 ustawy *o okik*, jak również nałożenia kary pieniężnej na osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 1 ustawy *o okik*<sup>50</sup>.

Prezes UOKiK zbyt późno skorzystał z możliwości publikacji komunikatów w środkach masowego przekazu. Dopiero w trakcie przeprowadzanej kontroli NIK czyli 4 grudnia 2017 r. Prezes UOKiK zwrócił się do Telewizji Polskiej S.A. (TVP S.A.) z prośbą o publikację komunikatu dotyczącego zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów, ze wskazaniem, że ze względu na wagę problemu proponuje umieszczenie ogłoszenia w czasie umożliwiającym dotarcie do jak największej grupy konsumentów. Dodatkowo, analogiczny wniosek, który ostatecznie został skierowany do Polskiego Radia S.A. był w trakcie kontroli na etapie przygotowywania. Zgodnie z art. 31c ustawy *o okik*, obowiązującym od dnia 17 kwietnia 2016 r., Prezes Urzędu mógł nieodpłatnie publikować w publicznej radiofonii i telewizji, w formie i czasie uzgodnionymi z właściwą jednostką publicznej radiofonii i telewizji m.in. komunikaty dotyczące zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów. Po zakończeniu kontroli, w dniu 21 lutego 2018 r. UOKiK poinformował<sup>51</sup> o przygotowaniu projektów spotów, które po poprawkach i przedstawieniu ich komisji kołaudacyjnej TVP S.A. będą emitowane w należących do TVP S.A. stacjach telewizyjnych. Jednakże biorąc pod uwagę liczbę postępowań toczących się przeciwko przedsiębiorcom z branży elektroenergetycznej<sup>52</sup>, zasadnym było podjęcie tych działań

<sup>49</sup> Sygn. akt w SOKiK XVII Ama 34/17.

<sup>50</sup> Stawicki A. (red.), Stawicki E. (red.), Baehr J., Błachucki M., Feliszewski T., Komorowska P., Krüger J., Kulczyk W., Kwieciński T., Prętki M., Radwański M., Turno B., Wardęga E., Wędrychowska-Karpińska A., Wiercińska-Krużewska A., Wierciński A., Witkowska A., Zawłocka-Turno A., Komentarz do art.103 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, WK 2016 r.

<sup>51</sup> Korespondencja elektroniczna z dnia 21 lutego 2018 r.

<sup>52</sup> 29 postępowań wyjaśniających i 12 postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej.

w okresie wcześniejszym. Celem wprowadzenia tej regulacji, obowiązującej od 17 kwietnia 2016 r., było zwiększenie bezpieczeństwa konsumentów na rynku oraz fakt, iż pozwoli to, na możliwie skuteczne ostrzeżenie jak największej liczby konsumentów, co ma kluczowe znaczenie, zwłaszcza w przypadku osób starszych<sup>53</sup>.

Prezes UOKiK nie wykorzystał, w żadnym prowadzonym postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej, uprawnienia polegającego na podaniu do publicznej wiadomości informacji, że przedsiębiorca dopuszczał się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, która mogła spowodować znaczne straty lub niekorzystne skutki dla szerokiego kręgu konsumentów (art. 73a ust. 1 ustawy o *okik*). Natomiast problemy dotyczące energii elektrycznej dotyczyły ogółu społeczeństwa, co spełniało przesłankę szerokiego kręgu konsumentów. Regulacja ta, wprowadzona 18 stycznia 2015 r., miała na celu udzielenie ochrony tymczasowej konsumentom przez wskazanie ryzyka, jakie może się wiązać z korzystaniem z usług danego przedsiębiorcy. Celem regulacji było wprowadzenie możliwości publicznego ostrzegania przez Prezesa UOKiK o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Takie uregulowanie miało być korzystne dla konsumentów, gdyż pozwalało im na szybsze powzięcie informacji o możliwych nieprawidłowościach na rynku dotyczących bezpośrednio tych konsumentów<sup>54</sup>.

Zdaniem UOKiK do skuteczniejszego eliminowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów mogłoby się przyczynić bardziej rygorystyczne podejście regulatora rynku – Prezesa URE w procesie weryfikacji podmiotów ubiegających się o udzielenie koncesji na obrót energią elektryczną. Pożądana również była synergia działań Prezesa UOKiK i Prezesa URE.

**Działania podejmowane przez spółki obrotu względem firm pośredniczących w sprzedaży energii elektrycznej**

W latach 2014–2017 trzy z czterech skontrolowanych spółek obrotu korzystały z usług firm pośredniczących w sprzedaży *door-to-door*. TAURON Sprzedaż dla gospodarstw domowych od 2013 r. nie prowadził współpracy z partnerami w formule bezpośredniej akwizycji w celu pozyskania nowych klientów. Prowadzona była natomiast współpraca z partnerami w zakresie sprzedaży energii elektrycznej w imieniu Spółki drogą telefoniczną. Po 31 lipca 2016 r. PGE Obrót nie zlecał akwizycji podmiotom zewnętrznym. Sprzedaż prowadzili pracownicy spółki. Natomiast Enea i Energa-Obrót korzystały z pośrednictwa podmiotów zewnętrznych w całym kontrolowanym okresie. Spółki nadzorowały jakość świadczonych usług przez firmy pośredniczące w różny sposób. Między innymi przedsiębiorstwa prowadziły cykliczne szkolenia oraz cykliczne audyty procesów i rozmów dotyczących rzetelnego informowania klientów o warunkach oferty. Spółki w umowach pośrednictwa zapewniały sobie sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością firm akwizycyjnych.

Pomimo wprowadzonych instrumentów Energa-Obrót prowadziła nie w pełni skuteczny nadzór nad podmiotami, które w jej imieniu oferowały sprzedaż energii elektrycznej odbiorcom końcowym. Firmy zewnętrzne działające na rzecz i w imieniu Spółki z wysokim prawdopodobieństwem stosowały nieuczciwe praktyki handlowe wobec konsumentów. W konsekwencji Prezes UOKiK w decyzji z 28 grudnia 2017 r. po uprawdopodobnieniu stosowania przez Spółkę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz po złożeniu przez Energa-Obrót zobowiązania do podjęcia działań, zmierzających do zakończenia ww. naruszeń i usunięcia ich negatywnych skutków poprzez określone działania naprawcze (w tym wypłatę rekompensat) nałożył na spółkę obowiązek przedłożenia Prezesowi UOKiK informacji o realizacji przyjętego zobowiązania.

<sup>53</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw.

<sup>54</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 945).

### Dobre praktyki spółek obrotu celem przeciwdziałania nieuczciwym procederom handlowym

Spółki obrotu identyfikowały stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych przez inne podmioty. Podejmowały różnorodne działania i inicjatywy celem ochrony jakości usług świadczonych na rynku energii. PGE Obrót zidentyfikowała przypadki nieuczciwych praktyk sprzedaży energii elektrycznej przez alternatywnych sprzedawców<sup>55</sup> w latach 2014–2017 odpowiednio: 258, 443, 617 i aż 3369. W stosunku do liczby klientów dokonujących zmiany sprzedawcy w danym roku przypadki nieuczciwych praktyk sprzedaży energii stanowiły odpowiednio: 0,6%, 1,3%, 2,2% i 15,1%. W lutym 2016 r., biorąc pod uwagę narastającą ilość takich przypadków, Spółka udostępniła w BOK swoim klientom formularz, który konsument mógł wypełnić, gdy poczuł się oszukany przez alternatywnego sprzedawcę. Dane pozyskiwane na formularzach przetwarzane były wewnętrznie na potrzeby Spółki. Działania prewencyjne, podejmowane między innymi na podstawie informacji pozyskanych z formularzy w BOK, to przede wszystkim kampanie informacyjne prowadzone wspólnie z samorządami w formie spotkań (adresowane przede wszystkim do seniorów), medialne akcje informacyjne oraz informowanie klientów podczas wizyt w BOK. Spółka prowadziła działania informacyjne w postaci: własnych kampanii medialnych prowadzonych głównie za pośrednictwem prasy regionalnej i portali internetowych, lokalnych rozgłośni radiowych, zewnętrznych działań – np. w 2016 r. i 2017 r. akcja *Daj się oświecić* zwracająca uwagę na problem niezapoznawania się konsumentów z zapisami umowy przed jej podpisaniem, ulotek informacyjnych *Bądź świadomym Konsumentem i nie daj się namówić na nieuczciwą umowę na prąd!*, książeczek *Nie daj się oszukać*, publikowania na własnej stronie internetowej komunikatów, audycji i artykułów o charakterze edukacyjnym oraz informacyjnym (w odpowiedzi na przypadki oszustw na danym terenie). Spółka współpracowała z rzecznikami konsumentów, Policją oraz innymi organizacjami lub organami (Prokuratura, Federacja Konsumentów) w celu wymiany informacji o praktykach nieuczciwych sprzedawców poprzez udzielanie wyjaśnień, przekazywanie informacji oraz niezbędnych dokumentów do prowadzenia czynności procesowych.

Również Enea udzielała się we wszelkiego rodzaju kampaniach informacyjnych. Przedstawiciele Spółki brali udział w spotkaniach przeprowadzanych przez instytucje publiczne dotyczące kwestii uświadamiania konsumentom zasad funkcjonowania rynku energetycznego oraz przybliżania im praktyk stosowanych przez nieuczciwych sprzedawców. Spotkania takie organizowane były przez Urzędy Gminy i Policję. Ponadto, jako członek Towarzystwa Obrotu Energią przedstawiciele Spółki brali udział w akcjach organizowanych przez TOE. W 2017 r. w ramach działań ostrzegających przed nieuczciwymi sprzedawcami energii Enea przeprowadziła kampanię *Sprawdź, kto sprzedaje Ci energię, zanim podpiszesz umowę* i przygotowała dedykowaną stronę dla konsumentów <https://www.enea.pl/badz-ostrozny>.

TAURON Sprzedaż współpracował z rzecznikami konsumentów, Policją oraz innymi organizacjami lub organami w celu wymiany informacji o praktykach nieuczciwych sprzedawców. Przykładowo:

- w zakresie współpracy z rzecznikami konsumentów organizowane były coroczne warsztaty w celu wypracowywania wspólnych rozwiązań na rzecz konsumentów w obszarze energetyki;
- w 2014 r., przy kampanii informacyjnej *Nie znasz, nie otwieraj* współpracowano z Komendą Główną Policji oraz Fundacją Aktywnych Obywateli. W ramach kampanii prowadzone były wykłady dla Seniorów o zagrożeniach ze strony nieuczciwych handlowców;
- w ramach współpracy z Uniwersytetem III Wieku, domami kultury, kinami, sanatoriami, prowadzono wykłady w ramach kampanii *TAURON nie chodzi po domach, aby sprzedawać prąd lub gaz*.

<sup>55</sup> Na podstawie informacji uzyskanych od konsumentów, rzeczników praw konsumenta, policji, prokuratury.

TAURON Sprzedaż i PGE Obrót w przypadku otrzymania wypowiedzenia umowy od dotychczasowego klienta, informowali go o tym fakcie. Taka praktyka, w przypadku nieświadomego zawarcia umowy sprzedaży, mogła pomóc konsumentowi skorzystać z prawa 14 dniowego okresu wypowiedzenia umowy. Jednakże stosowana przez TAURON Sprzedaż procedura informowania klienta o jego prawach po otrzymaniu przez Spółkę wypowiedzenia dotychczasowej umowy, w dalszym ciągu nie spełniała wymogów prawidłowego informowania odbiorców o rzeczywistych kosztach rozwiązania umowy ze Spółką.

### 5.2. Infrastruktura

**Jakość świadczonych usług dystrybucji jest wprost zależna od jakości sieci elektroenergetycznych i ich funkcjonalności**

Istotnym prawem konsumenta energii elektrycznej jest prawo do korzystania ze standardów jakościowych do których należą m.in.: otrzymywanie energii elektrycznej o określonych w przepisach parametrach jakościowych, żądanie od OSD bezzwłocznego przystępowania do usuwania zakłóceń w dostarczaniu energii elektrycznej spowodowanych nieprawidłową pracą sieci, żądanie od OSD informacji o przewidywanym terminie wznowienia dostarczania energii elektrycznej przerwanej z powodu awarii w sieci, żądanie sprawdzenia dotrzymywania parametrów jakościowych energii elektrycznej dostarczanej z sieci. Wymienione prawa nie będą możliwe do zrealizowania bez modernizacji i rozbudowy dystrybucyjnych sieci elektroenergetycznych. Jednakże sama rozbudowa i modernizacja sieci nie sprostają wyzwaniom jakie stawia przed przedsiębiorstwami energetycznymi planowana zmiana *dyrektywy 2009/72/WE*. Bez rozbudowy funkcjonalnej sieci czyli bez rozwoju inteligentnych sieci elektroenergetycznych spółki energetyczne nie będą w stanie zaproponować klientom nowoczesnych rozwiązań systemowych i poprawić jakości świadczonych usług.

**Regulacja jakościowa**

W 2015 r. została wdrożona *Regulacja jakościowa*, która obejmowała okres 2016–2020. Głównym celem regulacji była poprawa jakości usług dystrybucji energii elektrycznej świadczonych odbiorcom poprzez m.in. zmniejszanie wskaźników SAIDI i SAIFI. *Regulacja jakościowa* miała realny wpływ na poziom przychodów regulowanych spółek dystrybucyjnych. W procesie zatwierdzania taryf dystrybucji na 2017 r. Prezes URE obniżył wskaźnik, który dla poszczególnych OSD wynosił od 0,993 do 0,99. Obniżenie poziomu wskaźnika wynikało z niezrealizowania założeń w zakresie instalacji w stacjach SN/nN liczników bilansujących. W konsekwencji kwoty zwrotu z kapitału dla OSD uległy obniżeniu i był to bodziec o charakterze sankcyjnym. W taryfach OSD na 2018 r. Prezes URE uwzględnił wskaźnik regulacji jakościowej dla trzech OSD równy 1, dla dwóch OSD odpowiednio: 0,99445 i 0,97202. Zastosowany został również bodziec pozytywny – wskaźnik regulacyjny WR dla każdego z pięciu największych OSD wyniósł 1,01. Zastosowano go w celu zintensyfikowania działań innowacyjnych, w tym poprawy wskaźników SAIDI i SAIFI w stosunku do lat poprzednich oraz konieczności zintensyfikowania działań służących realizacji polityki regulacyjnej, w tym budowy CSWI.

**Plany rozwoju**

Zmniejszenie wartości SAIDI i SAIFI mogło być osiągnięte, w szczególności poprzez poprawę jakości sieci elektroenergetycznych i ich stopniową transformację w kierunku inteligentnych sieci elektroenergetycznych (smart grids). Procesy modernizacyjne realizowane były przez OSD na podstawie uzgodnionych z Prezesem URE planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną. Według zatwierdzonych planów rozwoju na lata 2017–2022 pięć największych OSD planowało przeznaczyć na zadania modernizacyjne i odtworzeniowe nakłady inwestycyjne w wysokości ponad 23,7 mld zł, co dawało wzrost nakładów o 34% w stosunku do nakładów wykonanych w latach 2011–2016, które wynosiły 17,7 mld zł.

### 5.2.1. niezawodność i jakość dostaw energii elektrycznej

Wraz ze wzrostem zapotrzebowania na energię elektryczną rokrocznie wzrastała wielkość dystrybuowanej energii elektrycznej. W latach 2014–2017<sup>56</sup> cztery skontrolowane spółki zwiększyły wielkość dystrybuowanej energii o 11,08 TWh tj. o 9,7%. Natomiast tempo przyrostu odbiorców końcowych było niższe i stanowiło 3,5% czyli przyrost o około 560 tys. odbiorców. Szybszy wzrost wielkości dystrybuowanej energii elektrycznej w stosunku do wzrostu liczby odbiorców końcowych wymagał od spółek dystrybucyjnych zwiększenia przepustowości i jakości sieci dystrybucyjnych.

#### Niezawodność sieci (SAIDI, SAIFI)

Według szóstego benchmarkingu (analizy porównawczej) dostawców energii elektrycznej i gazu opublikowanego w 2016 r. przez CEER<sup>57</sup>, w 2014 r. Polska zajmowała 21 pozycję na 23 państwa europejskie biorąc pod uwagę wskaźnik SAIDI bez przerw katastrofalnych nieplanowanych oraz 22 pozycję na 23 państwa europejskie biorąc pod uwagę wskaźnik SAIFI bez przerw katastrofalnych nieplanowanych. Natomiast uwzględniając wszystkie przerwy nieplanowane Polska plasowała się na 21 pozycji z 27 uwzględnionych państw europejskich biorąc pod uwagę wskaźnik SAIDI oraz na 25 pozycji biorąc pod uwagę wartość wskaźnika SAIFI.

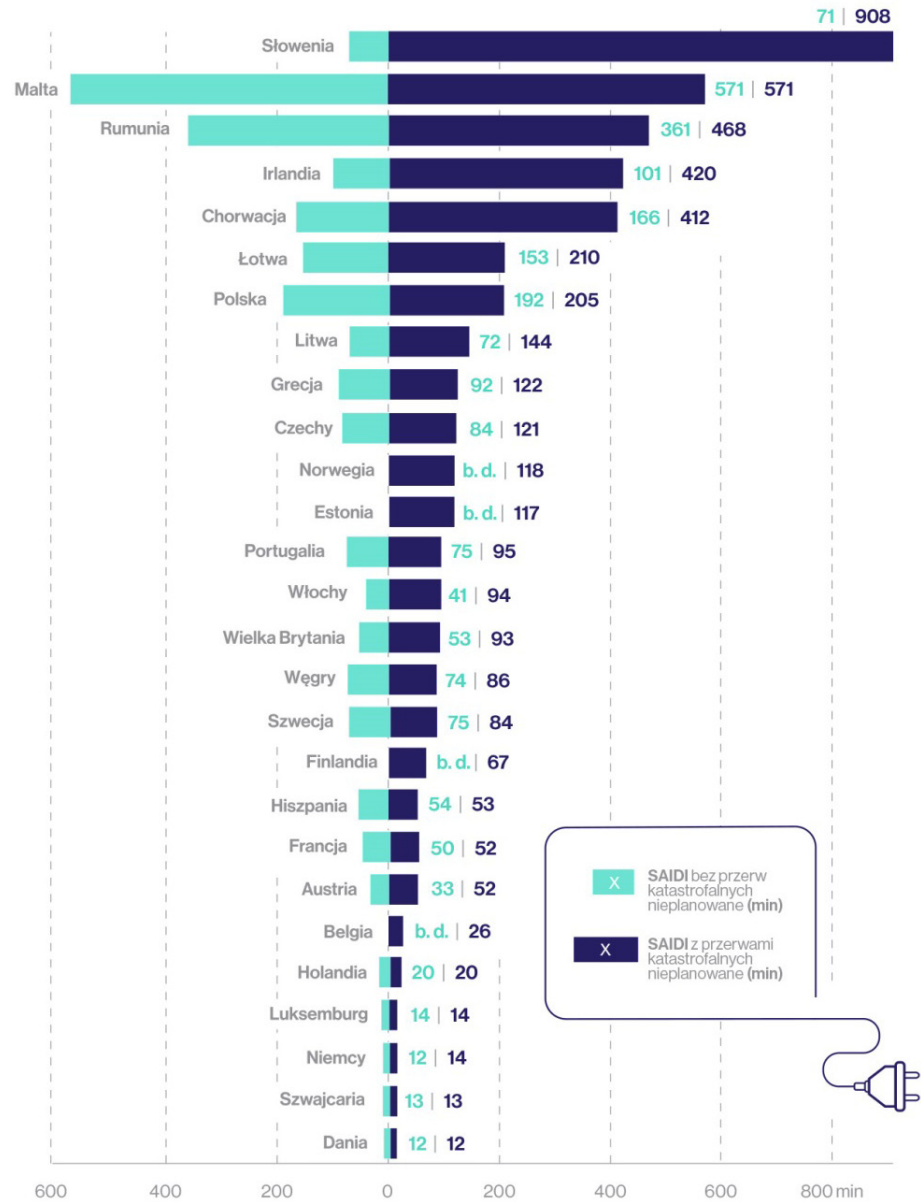
<sup>56</sup> Jako rok bazowy przyjęto 2013 r.

<sup>57</sup> 6th CEER benchmarking report of the quality of electricity and gas supply <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/d064733a-9614-e320-a068-2086ed27be7f> [2018.03.24].

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

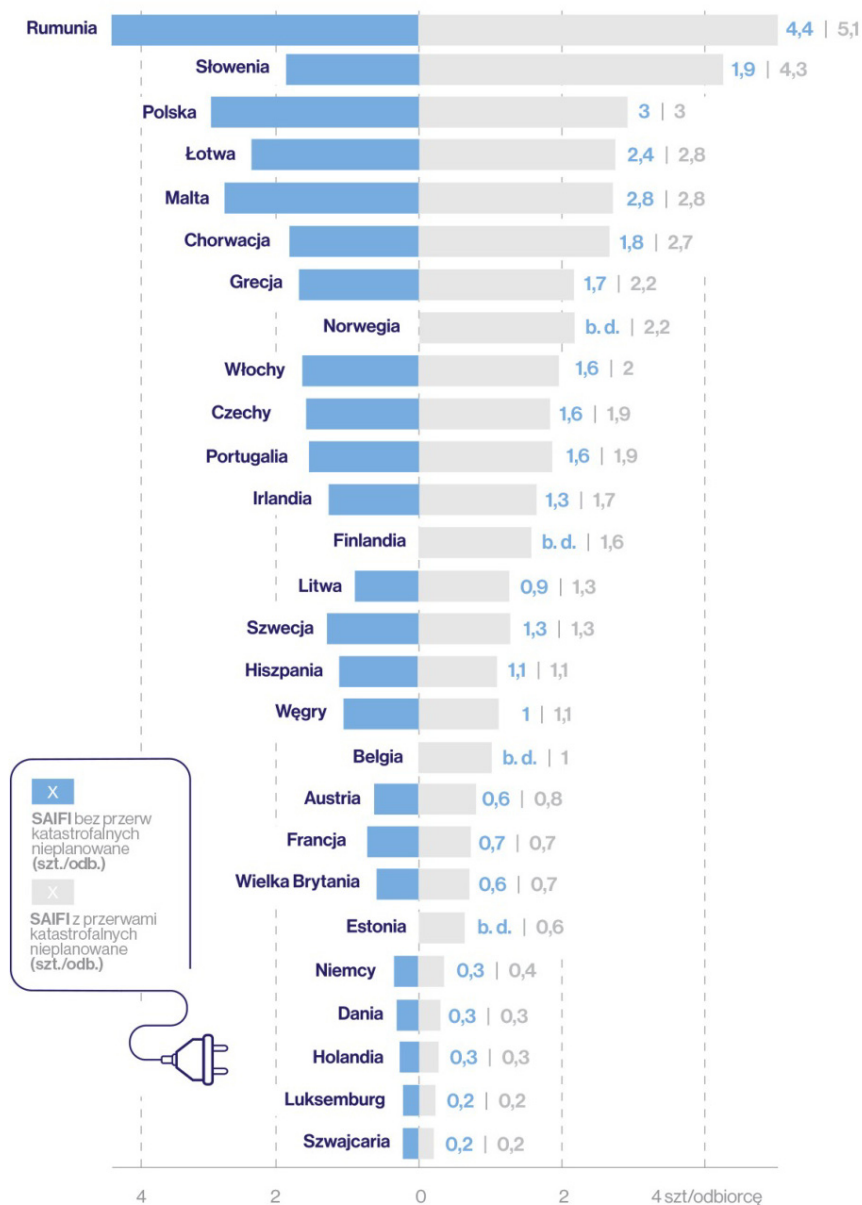
### Infografika nr 19

Wartość wskaźników SAIDI bez przerw katastrofalnych nieplanowane i SAIDI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane dla poszczególnych krajów europejskich w 2014 r. [min.]



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wartość wskaźników SAIFI bez przerw katastrofalnych nieplanowane i SAIFI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane dla poszczególnych krajów europejskich w 2014 r. [szt./odb.]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych CEER 6th CEER benchmarking report of the quality of electricity and gas suppl <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/d064733a-9614-e320-a068-2086ed27be7f> [2018.03.24].

Porównując wartość wskaźnika SAIDI bez przerw katastrofalnych nieplanowanych uzyskanych w 2013 r. i 2017 r. dla wszystkich czterech skontrolowanych OSD należy stwierdzić, iż w 2017 r. dla trzech Spółek uzyskały one wartości wyższe. Podobnie kształtował się wskaźnik SAIFI. Tylko dla Energi-Operator wskaźniki SAIDI i SAIFI z 2013 r. były wyższe w porównaniu do 2017 r. Porównując wartości wskaźników SAIDI i SAIFI z uwzględnieniem przerw katastrofalnych nieplanowanych zauważalny był istotny wzrost wartości wskaźników w latach 2015 i 2017. W związku z występującymi przerwami nie dostarczono łącznie 264 GWh energii elektrycznej<sup>58</sup> co stanowiło 0,0545% energii elektrycznej dostarczonej odbiorcom końcowym w latach 2014–2017.

<sup>58</sup> Ilość niedostarczonej energii w wyniku przerw planowanych plus ilość niedostarczonej energii w wyniku przerw nieplanowanych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 2

Wartości wskaźników dotyczących przerw w dostarczaniu energii elektrycznej w latach 2013-2017 (2013 r. – rok bazowy)

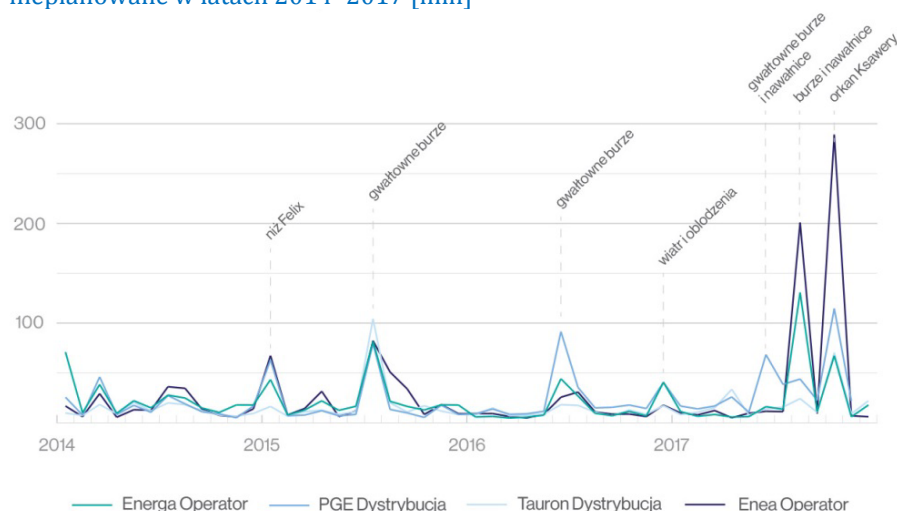
Wyszczególnienie	Spółka	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
SAIDI bez przerw katastrofalnych nieplanowane [min.]	ENEA Operator sp. z o.o.	353,50	219,44	368,76	181,88	412,71
SAIDI bez przerw katastrofalnych nieplanowane [min.]	ENERGA-Operator SA	235,70	198,30	213,80	166,10	209,40
SAIDI bez przerw katastrofalnych nieplanowane [min.]	PGE Dystrybucja SA	315,93	241,58	272,16	252,05	385,89
SAIDI bez przerw katastrofalnych nieplanowane [min.]	TAURON Dystrybucja SA	192,90	150,18	207,35	137,68	219,67
SAIDI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane [min.]	ENEA Operator sp. z o.o.	415,33	223,49	405,70	183,53	686,95
SAIDI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane [min.]	ENERGA-Operator SA	283,90	203,70	239,40	177,00	298,00
SAIDI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane [min.]	PGE Dystrybucja SA	343,37	279,46	283,17	281,90	461,71
SAIDI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane [min.]	TAURON Dystrybucja SA	196,16	151,06	238,67	137,94	238,41
SAIFI bez przerw katastrofalnych nieplanowane [szt./odb.]	ENEA Operator sp. z o.o.	4,18	3,21	5,29	3,48	4,26
SAIFI bez przerw katastrofalnych nieplanowane [szt./odb.]	ENERGA-Operator SA	2,92	3,14	3,08	2,49	2,67
SAIFI bez przerw katastrofalnych nieplanowane [szt./odb.]	PGE Dystrybucja SA	3,77	3,25	4,01	3,86	4,97
SAIFI bez przerw katastrofalnych nieplanowane [szt./odb.]	TAURON Dystrybucja SA	2,98	2,74	3,08	2,55	3,29
SAIFI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane [szt./odb.]	ENEA Operator sp. z o.o.	4,21	3,22	5,30	3,49	4,34
SAIFI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane [szt./odb.]	ENERGA-Operator SA	2,95	3,15	3,09	2,50	2,69
SAIFI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane [szt./odb.]	PGE Dystrybucja SA	3,80	3,28	4,02	3,88	5,00
SAIFI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane [szt./odb.]	TAURON Dystrybucja SA	2,99	2,74	3,10	2,55	3,30
Najdłużej trwająca przerwa nieplanowana [h]	ENEA Operator sp. z o.o.	130	109	112	69	864
Najdłużej trwająca przerwa nieplanowana [h]	ENERGA-Operator SA	168,9	118,7	167,2	126,5	386,1
Najdłużej trwająca przerwa nieplanowana [h]	PGE Dystrybucja SA	183,58	263,03	157,5	217,58	316,88
Najdłużej trwająca przerwa nieplanowana [h]	TAURON Dystrybucja SA	164,5	97,95	100,45	73,32	93,52

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od OSD.

Wzrost wskaźników SAIFI i SAIDI dla przerw katastrofalnych wynikał z faktu wystąpienia w latach 2015 i 2017 gwałtownych zjawisk atmosferycznych na dużym obszarze Polski. Rok 2017 był szczególnie obfity w gwałtowne zjawiska atmosferyczne, które istotnie wpłynęły na awaryjność sieci dystrybucyjnych. Celem zmniejszenia wrażliwości sieci dystrybucyjnych na gwałtowne zjawiska atmosferyczne spółki inwestowały między innymi w sieci kablowe.

### Infografika nr 20

Wartości miesięczne wskaźników SAIDI z przerwami katastrofalnymi, nieplanowane w latach 2014–2017 [min]



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wartości miesięczne wskaźników SAIFI z przerwami katastrofalnymi, nieplanowane w latach 2014–2017 [szt./odb.]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez OSD.

**Wpłata bonifikat z tytułu przekroczenia dopuszczalnych czasów trwania przerw w dostawach energii elektrycznej**

W związku z przekroczeniem dopuszczalnych czasów trwania przerw w dostarczaniu energii elektrycznej (16 godzin dla przerwy planowej i 24 godziny dla przerwy nieplanowej) spółki wypłacały bonifikaty. Jednak nie wszyscy uprawnieni odbiorcy wnioskowali o wypłatę bonifikat z tego tytułu. Przykładowo w PGE Dystrybucja dla przerw planowanych odnotowano 35 przypadków przekroczeń czasów jednorazowej przerwy (trwających powyżej 16 godzin), które obejmowały około 5 tys. odbiorców. Dla przerw nieplanowanych odnotowano około 2,8 tys. przypadków przekroczeń czasów jednorazowej przerwy (powyżej 24 godzin) obejmujących około 16,7 tys. odbiorców<sup>59</sup>. Do Spółki wpłynęły tylko 702 wnioski o wypłatę bonifikaty, a suma wypłat z tego tytułu wyniosła 27,3 tys. zł. W każdym przypadku wypłacano bonifikaty tylko na wniosek odbiorców końcowych.

Każdy OSD był ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone odbiorcom końcowym w gospodarstwach domowych w związku z realizacją umów o świadczenie usług dystrybucji i umów kompleksowych. W latach 2014–2017<sup>60</sup> do spółek wpłynęło łącznie 18 071 wniosków o wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone odbiorcom końcowym, z czego odrzucono 9508 wniosków czyli ok. 53% złożonych wniosków. Spółki wraz z ubezpieczycielami wypłaciły łącznie odszkodowania w kwocie 15 512 tys. zł, średnia wysokość wypłaconego odszkodowania wynosiła od 3144 zł (2014 r.) do 1272 zł (2017 r.). W danych nie uwzględniono przypadków nadzwyczajnych.

**Jakość dostarczanej energii elektrycznej i opóźnienia w odpowiedzi na reklamacje klientów**

W celu zapewnienia odbiorcom energii elektrycznej o wymaganych parametrach jakościowych OSD stale kontrolowały parametry pracy sieci dystrybucyjnej oraz podejmowały reakcję na zauważone nieprawidłowości. Kontrolę parametrów jakościowych energii elektrycznej Spółki przeprowadzały z własnej inicjatywy lub na wniosek konsumenta. W latach 2014–2017 do OSD wpłynęło 11 042 reklamacji dotyczących niedotrzymania parametrów jakościowych, z czego w 4262 przypadkach została potwierdzona zasadność reklamacji. Z tytułu niedotrzymania parametrów jakościowych spółki wypłaciły konsumentom bonifikaty o łącznej wartości 242 tys. zł.

<sup>59</sup> Ilość odbiorców dla przerw na niskim napięciu.

<sup>60</sup> Brak danych za 2014 r. dla TAURON Dystrybucja.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trzech spółkach stwierdzono przekraczanie terminów udzielania odpowiedzi na reklamacje dotyczące parametrów jakościowych energii elektrycznej. Spośród 1620 złożonych w latach 2014–2017 przez odbiorców końcowych reklamacji do OSD w 652 przypadkach, stanowiących 40% złożonych reklamacji, spółki nie dochowywały wymaganego przepisami prawa czasu ich rozpatrzenia. W czasie powyżej 14 dni rozpatrzonych zostało 437 reklamacji niewymagających przeprowadzenia dodatkowych pomiarów lub kontroli, co stanowiło w zależności od spółki od 12,2% do 36% złożonych reklamacji. Ponadto spośród reklamacji dla rozpatrzenia, których wymagane było przeprowadzenie dodatkowych pomiarów, w 217 przypadkach stanowiących od 9,24% do 22% złożonych reklamacji, rozpatrzenia ich dokonano po 14 dniach od przeprowadzonych pomiarów. TAURON Dystrybucja nie była w stanie przekazać danych, świadczących o przestrzeganiu przepisów odnośnie terminowego rozpatrywania reklamacji dotyczących niewłaściwych parametrów jakościowych energii elektrycznej.

Zmiana w trakcie kontroli NIK rozporządzenia taryfowego na korzyść konsumentów

Obowiązująca w okresie objętym kontrolą regulacja *rozporządzenia taryfowego* i zasady wypłaty bonifikat nie chroniły praw odbiorców w wystarczającym stopniu. Zgodnie z § 43 ust. 1 *rozporządzenia taryfowego z 2011 r.*, za niedotrzymanie standardów jakościowych obsługi odbiorców oraz parametrów jakościowych energii elektrycznej określonych w odrębnych przepisach odbiorcom, na ich wniosek, przysługiwały bonifikaty w wysokości określonej w taryfie lub umowie. Niejednokrotnie jednak odbiorca mógł być nieświadomy naruszenia standardów parametrów bądź nie posiadał informacji o zakresie i skali tego naruszenia jak również przysługujących mu roszczeniach z tego tytułu.

Ostatecznie powyższy problem został dostrzeżony przez Prezesa URE w trakcie kontroli NIK. 11 października 2017 r. wskazał ME na zasadność skreślenia w procedowanym projekcie nowego *rozporządzenia taryfowego* sformułowania *na ich wniosek*. Prezes URE wskazał, iż odbiorcy energii elektrycznej, poszkodowani wskutek niedotrzymania standardów i parametrów jakościowych nie powinni być obciążani dodatkowym obowiązkiem składania wniosku podlegającego ocenie przedsiębiorstwa. Wskazał, iż bonifikaty powinny być wypłacane przez przedsiębiorstwo w konsekwencji braku dotrzymania powyższych parametrów z urzędu. Sprecyzował, iż wymagać to będzie również określenia sposobu i terminu wypłaty bonifikat (np. w terminie 30 dni od zdarzenia lub od zakończenia okresu rozliczeniowego). Wystąpienie 11 października 2017 r. skierowane zostało w trybie roboczych uzgodnień poprzedzających oficjalne konsultacje międzyresortowe projektu. Jednakże, uwaga do § 43 ust. 1 projektu rozporządzenia nie została uwzględniona w projekcie rozporządzenia przekazanym do konsultacji międzyresortowych. W związku z tym Prezes URE 23 listopada 2017 r. ponownie zgłosił uwagi do projektu *rozporządzenia taryfowego*, w tym uwagę dotyczącą powyższej kwestii wraz z propozycją konkretnej regulacji – także poprzez wprowadzenie obowiązku zamieszczania na fakturach informacji o wielkości przerw w dostawach podlegających bonifikacie.

Ostatecznie uwaga Prezesa URE została uwzględniona. Minister Energii wydał nowe *rozporządzenie taryfowe* 29 grudnia 2017 r. Rozporządzenie to weszło w życie 30 grudnia 2017 r., przy czym przepisy § 43 ust. 2 i 3 (dotyczące wypłaty bonifikat przez przedsiębiorstwo energetyczne z własnej inicjatywy oraz umieszczania informacji o wielkości przerw na rachunku) wejdą w życie 1 stycznia 2019 r.

Inwestycje i modernizacja sieci dystrybucyjnych

W latach 2014–2017 spółki przeprowadzały inwestycje przede wszystkim na majątku o największej awaryjności oraz na majątku w najgorszym stanie technicznym. Działania w ramach tych inwestycji obejmowały w szczególności: punktową wymianę najbardziej wyeksploatowanych elementów infrastruktury, przebudowę sieci napowietrznych z przewodami gołymi na sieci z przewodami izolowanymi lub przewodami niepełnoizolowanymi, przebudowę sieci napowietrznych na sieci kablowe, budowę nowych powiązań pomiędzy

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

istniejącymi stacjami elektroenergetycznymi oraz skracanie ciągu linii elektroenergetycznych dzięki budowie nowych stacji elektroenergetycznych. W latach 2014–2017 spółki poniosły nakłady inwestycyjne w wysokości 6391,5 mln zł. Wybudowały łącznie: 271 km linii elektroenergetycznych 110 kV, 5553 km linii elektroenergetycznych średniego napięcia, w tym około 76% linii kablowych, 20 011 km linii elektroenergetycznych niskiego napięcia, w tym około 82% linii kablowych, 13 034 stacji i rozdzielni elektroenergetycznych, 13 393 transformatory sieciowe.

**Tabela nr 3**  
**Przeprowadzone inwestycje w infrastrukturę sieciową w latach 2014–2017**

Dane	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Linie elektroenergetyczne 110 kV (WN), w tym:	73,35	62,70	66,60	68,91
linie elektroenergetyczne 110 kV (WN) napowietrzne [km]	57,90	56,50	51,00	49,33
linie elektroenergetyczne 110 kV (WN) kablowe [km]	15,45	6,40	15,70	19,58
Linie elektroenergetyczne SN, w tym:	1 380,50	1 514,00	1 384,60	1 253,95
Linie elektroenergetyczne SN napowietrzne [km]	399,40	407,70	377,30	165,61
Linie elektroenergetyczne SN kablowe [km]	981,20	1 106,30	1 007,40	1 088,34
Linie elektroenergetyczne nn, w tym:	4 850,10	4 840,50	5 725,90	4 594,78
Linie elektroenergetyczne nn napowietrzne [km]	1 122,60	895,50	924,50	737,81
Linie elektroenergetyczne nn kablowe [km]	3 727,50	3 945,00	4 801,40	3 829,98
Stacje i rozdzielnie elektroenergetyczne	3 228,40	3 284,20	3 441,50	3 080,10
Transformatory sieciowe	3 731,50	3 459,90	3 552,00	2 650,00
Poniesione koszty w tys. zł (netto)	1 513 965,63	1 645 003,10	1 634 592,88	1 597 923,35

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od OSD.

Równoległe obok budowy nowej infrastruktury elektroenergetycznej, spółki podnosiły sprawność i zdolność dystrybucyjną istniejących urządzeń, dokonując ich modernizacji. W latach 2014–2017 prowadzono modernizacje, odpowiednio na: 2404 km linii elektroenergetycznych o napięciu 110 kV, 14 510 km linii elektroenergetycznych średniego napięcia, 17 831 km linii elektroenergetycznych niskiego napięcia, 41 665 stacji i rozdzielni elektroenergetycznych, 19 223 transformatorach sieciowych. Łączne nakłady na modernizację infrastruktury elektroenergetycznej wyniosły 10 357 mln zł.

**Tabela nr 4**  
**Przeprowadzone modernizacje infrastruktury sieciowej w latach 2014–2017**

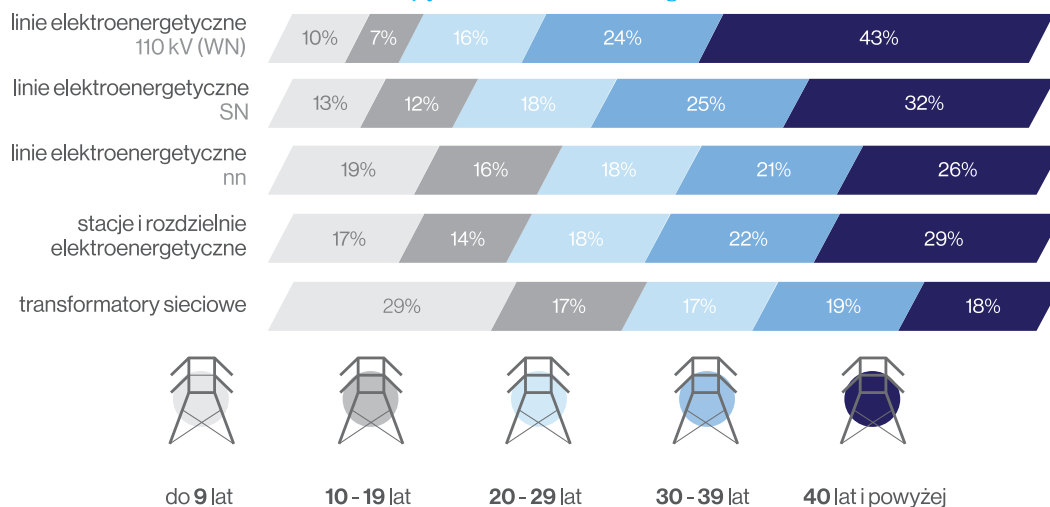
Dane	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Linie elektroenergetyczne 110 kV (WN),	763,00	699,50	566,10	375,60
Linie elektroenergetyczne SN	3 603,20	3 782,70	3 633,70	3 490,04
Linie elektroenergetyczne nn	4 307,50	5 370,80	4 561,60	3 591,45
Stacje i rozdzielnie elektroenergetyczne	9 819,50	9 249,10	11 615,80	10 980,90
Transformatory sieciowe	6 881,20	5 725,20	3 446,60	3 170,00
Poniesione koszty w tys. zł (netto)	2 780 707,32	2 804 123,37	2 643 134,75	2 129 191,98

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od OSD.

Wśród linii elektroenergetycznych 110 kV najstarszą część majątku stanowiły napowietrzne linie elektroenergetyczne, które średnio w 43% miały więcej niż 40 lat. Następnymi najstarszymi częściami majątku, powyżej 40 lat, były napowietrzne linie elektroenergetyczne średniego napięcia 38% i napowietrzne linie elektroenergetyczne najniższych napięć 26%. Stacje i rozdzielnie elektroenergetyczne, których wiek był wyższy niż 40 lat stanowiły około 29%. Natomiast transformatory o wieku wyższym aniżeli 40 lat stanowiły 18% wszystkich transformatorów sieciowych.

### Infografika nr 21

#### Struktura wiekowa majątku OSD na dzień 31 grudnia 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od OSD.

Głównym kryterium kwalifikacji zadań modernizacyjnych, które stosowały poszczególne OSD była poprawa ciągłości zasilania poprzez eliminację najbardziej awaryjnych elementów eksploatowanej infrastruktury sieciowej. Wskazywanie zadań inwestycyjnych do planów oparte było o analizę awaryjności, wiek i ocenę stopnia zużycia sieci. Przeprowadzane przez Spółki analizy nie odnotowały bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego klasyfikującego jednoznacznie wiek urządzeń jako główny parametr decydujący o ich awaryjności. Parametrami mającymi istotny związek z awaryjnością urządzeń były między innymi zastosowana technologia ich wykonania oraz materiały użyte w trakcie ich zabudowy w sieci, jak również układ pracy sieci czy warunki terenowe. W 2013 r. Enea Operator przeprowadziła analizy pracy wszystkich ciągów liniowych średniego napięcia. W wyniku tej analizy określono grupę 242 ciągów charakteryzujących się najgorszymi parametrami pracy, z których 145 zostało wybudowanych przed 1975 r., przy czym wiek urządzeń był tylko jednym z parametrów pomocniczych przy ich klasyfikacji. Wyniki tych analiz zostały wykorzystane przy opracowaniu Planu rozwoju.

PGE Dystrybucja co roku odtwarzała ok. 2% majątku, co oznaczało odtworzenie majątku w okresie około 50 lat. Przyjęte w spółce okresy ekonomicznej użyteczności elementów sieci dystrybucyjnej (linii energetycznych, transformatorów, stacji) stanowiły o 35 letnim okresie użyteczności dla linii napowietrznych, transformatorów i niektórych rozdzielni oraz 40 letnim dla linii kablowych i niektórych rozdzielni. Analiza poziomu realizowanych nakładów inwestycyjnych w majątek sieciowy oraz dochodu osiąganego w związku z przychodem regulowanym wskazywała, że spółka posiadała zdolności finansowe umożliwiające zwiększenie poziomu nakładów. Zdaniem spółki wzrost tych nakładów mógłby jednak nie przynieść spodziewanych skutków ilościowych, ponieważ w trakcie realizacji inwestycji napotykała ona na różne przeszkody np. wygórowane żądania finansowe właścicieli nieruchomości, brak konkurencyjności wśród wykonawców specjalistycznych usług. Spółka nie zwiększała nadmiernie poziomu inwestycji, gdyż wzrost planu nakładów generowałby wzrost poziomu oczekiwań finansowych.

Nakłady na modernizację i odtworzenie sieci dystrybucyjnej poniesione przez TAURON Dystrybucja pozwalały na osiągnięcie poziomu odtworzenia majątku sieciowego na poziomie od 1,2% do 1,5% rocznie. Oznaczało to, że przy obecnym poziomie inwestowania, posiadany majątek odtwarzany był co około 70–80 lat. Dla samego zatrzymania procesu starzenia majątku sieciowego spółki wymagany poziom średniorocznych nakładów jedynie na odtworzenie majątku sieciowego (linie, stacje i transformatory) powinien kształtować się

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w granicach od 1,4 mld zł do 1,5 mld zł rocznie, co odpowiadało wartości odtworzenia majątku na poziomie 2,5%. Spółka, mając na uwadze zidentyfikowane potrzeby inwestycyjne, w latach 2014–2017 wnioskowała do Prezesa URE o uznanie wyższych nakładów inwestycyjnych niż ostatecznie zostały uzgodnione podczas postępowań związanych z zatwierdzeniem taryf dla energii elektrycznej. Niemniej jednak uzgodnienie niższych nakładów inwestycyjnych z Prezesem URE nie prowadziło do ograniczenia działalności inwestycyjnej spółki. Dzięki wykorzystaniu zewnętrznych źródeł finansowania, w każdym roku objętym kontrolą spółka była w stanie zrealizować większe nakłady inwestycyjne niż uzgodnione z Prezesem URE.

TAURON Dystrybucja przeprowadził analizę wpływu realizacji planu rozwoju na stawki opłat za świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, a w szczególności stawki opłat odbiorców w gospodarstwach domowych. Przeprowadzenie przedmiotowej analizy przy przyjęciu, iż nakłady inwestycyjne, o których uznanie wnioskowała Spółka, byłyby wystarczające do utrzymania infrastruktury elektroenergetycznej we właściwym stanie technicznym, pozwala pośrednio stwierdzić, że konieczne byłoby zwiększenie średniej stawki opłaty za świadczenie usług dystrybucji w granicach od 0,5% do 2% rocznie (poziom zwiększenia zależał od różnicy pomiędzy wnioskowanymi, a uzgodnionymi nakładami inwestycyjnymi).

### 5.2.2. Wdrażanie inteligentnych sieci elektroenergetycznych

Sieć inteligentna (z ang. smart grid) według definicji przyjętej przez Komisję Europejską oznacza udoskonaloną sieć energetyczną, którą uzupełniono o dwustronną łączność cyfrową pomiędzy dostawcą i konsumentem, inteligentne systemy pomiarowe, monitoringu i sterowania. Zatem sieć inteligentna to sieć, która w sposób automatyczny reaguje na zapotrzebowanie w systemie, zachowanie odbiorców oraz źródeł wytwórczych, a także awarie występujące w sieci, dostosowując i optymalizując parametry jej pracy. Natomiast smart metering jest jednym z elementów inteligentnych sieci, lecz nie jest on elementem niezbędnym do ich zbudowania.

W *dyrektywie 2009/72/WE* postanowiono, że państwa członkowskie zapewniają wdrożenie inteligentnych systemów pomiarowych, które pozwolą na aktywne uczestnictwo konsumentów w rynku dostaw energii elektrycznej, po ocenie ekonomicznej długoterminowych kosztów i korzyści dla rynku i konsumentów. Pozytywną ocenę planowanego wdrożenia w Polsce systemów pomiarowych przekazano Komisji Europejskiej we wrześniu 2012 r. W *Informacji dotyczącej zasadności wprowadzenia inteligentnych form pomiaru zużycia energii elektrycznej w Polsce* z tego samego dnia poinformowano KE, że szacowane korzyści wdrożenia to około 9,48 mld zł, a koszty 9 mld zł.

Organizacje skupiające sprzedawców energii, spółki dystrybucyjne i podmiotów gospodarczych m.in. z branż energetyki, elektrotechniki, automatyki przemysłowej wskazywały, że wdrażanie inteligentnych sieci elektroenergetycznych niesie ze sobą wiele korzyści ale również i zagrożenia, do których należy się odpowiednio wcześniej przygotować.

Głównymi korzyściami i szansami dla konsumenta energii elektrycznej wynikającymi z faktu wdrożenia smart grid i smart metering będą:

- poprawa efektywności energetycznej i optymalizacja zużycia energii elektrycznej. Bieżący dostęp do danych o rzeczywistym zużyciu energii elektrycznej pozwoli odbiorcom na działania proefektywnościowe i weryfikację skuteczności takich działań w krótkim okresie czasu. Smart metering we współpracy z rozwiązaniami Smart Home może prowadzić do optymalizacji zużycia energii elektrycznej konsumentów. W konsekwencji obniży to zużycie energii elektrycznej i zapotrzebowania na energię szczytową;
- poprawa ciągłości zasilania i parametrów jakościowych energii elektrycznej, a także skrócenia przerw w zasilaniu odbiorców. Dzięki rozwiązaniom,

Korzyści i szanse  
związane ze smart grids

- które pozwolą na automatyczne rekonfigurowanie sieci mając na względzie jej stan i zidentyfikowane awarie sieciowe zwiększy się bezpieczeństwo pracy sieci, zmniejszy się ilość awarii i nastąpi szybsza identyfikacja miejsca awarii sieci;
- redukcja różnicy bilansowej. Redukcja strat handlowych wskutek możliwości precyzyjnej identyfikacji obszarów sieci, gdzie występuje nielegalny pobór energii lub inne zjawiska generujące wysoki poziom strat sieciowych. W konsekwencji obniżą się koszty usług dystrybucji;
  - możliwość przeprowadzania zdalnych odczytów liczników, która przełoży się na zwiększenie terminowości rozliczania się z odbiorcami końcowym. Zredukuje się ryzyko długoterminowego rozliczania klienta według wartości szacowanych, co w konsekwencji prowadziło do obciążania klienta jednostkowymi dużymi kosztami za zużycie energii elektrycznej. Zdalne odczyty skrócą termin realizacji zmiany sprzedawcy. Dodatkowo będzie można zdalnie wstrzymać i wznowić dostawy energii elektrycznej;
  - rezygnacja z rozliczeń prowadzonych na podstawie prognoz tj. stosowanie rozliczeń za energię elektryczną i usługi dystrybucji w oparciu o rzeczywiste dane pomiarowe;
  - możliwość korzystania przez klienta z taryf dynamicznych. Zastosowanie taryf dynamicznych pozwoli na zrationalizowanie zachowań odbiorców oraz zrationalizowanie inwestycji w źródła wytwórcze i w sieć;
  - dostosowanie warunków oferty sprzedaży energii do indywidualnego profilu zużycia energii poprzez konsumentów, pod warunkiem przechowywania danych z odpowiednią gradacją;
  - ograniczenie szczytowego zapotrzebowania na energię w ciągu doby poprzez zastosowanie narzędzi zarządzania popytem DSM/DSR pozwalające na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego. W *pakiecie zimowym* UE zwraca się szczególną uwagę na aktywizację strony klienta poprzez model popytowy DSR/DR (z ang. Demand Side Response) – Reakcja Strony Popytowej lub Reakcja Popytu. Model ma na celu wdrożenie działań zachęcających konsumentów do zmiany zachowań w zakresie zużycia energii elektrycznej, w tym czasu i ilości zapotrzebowania, co przełoży się na ich profil zużycia dobowego. Reakcja strony popytowej może być wykorzystana w celu ograniczenia: awarii systemowych, kosztów energii elektrycznej przez odbiorcę końcowego i wytwórcę, kosztów i czasu pracy usług serwisowych na sieci elektroenergetycznej;
  - zarządzanie rozliczeniami z coraz większą ilością źródeł energii odnawialnej;
  - wdrożenie nowych rozwiązań, w tym z zakresu inteligentnego ładowania samochodów elektrycznych, magazynowania energii;
  - obniżenie barier wejścia na rynek dla nowych sprzedawców i wprowadzenia nowych produktów energetycznych. W dłuższej perspektywie czasu większa konkurencja na rynku energii elektrycznej przyniesie spadek cen, z czego skorzystają wszyscy odbiorcy;
  - obniżenie kosztów funkcjonowania operatorów systemów dystrybucyjnych poprzez obniżenie kosztów robocizny związanej z manualnymi odczytami liczników energii. Koszty te zostaną ograniczone w związku z eliminacją odczytów realizowanych przez inkasentów. Dalsze oszczędności będą konsekwencją automatyzacji działań łączeniowych i windykacyjnych. Obniżenie kosztów operacyjnych OSD powinno wpłynąć na obniżenie taryf.

### Bariery, zagrożenia, związane ze smart grids

Jednakże efektywne wdrożenie inteligentnych sieci elektroenergetycznych oraz inteligentnego opomiarowania nie będzie możliwe bez usunięcia istniejących barier oraz wcześniejszego przygotowania się do związanymi z nimi zagrożeniami, m.in. takich jak:

- brak aktywności Rządu RP odnośnie implementacji *dyrektywy 2009/72/WE* a zatem krajowego wdrożenia inteligentnych sieci i inteligentnego opomiarowania, który nie wykazał się konsekwencją w realizacji

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stanowiska Rządu RP z 2014 r.<sup>61</sup> W ślad za opublikowaniem stanowiska brak było jakichkolwiek dalszych działań prowadzących do zmiany prawa krajowego;

- brak stosownych regulacji prawnych, regulujących zasady wymiany liczników na inteligentne liczniki oraz źródeł finansowania i przenoszenia kosztów tej inwestycji przez OSD będących właścicielami układów pomiarowych energii elektrycznej. Inwestorem w infrastrukturę pomiarowo komunikacyjną są OSD, a głównym beneficjentem odbiorcy i spółki obrotu. Niezbędny jest mechanizm prawny zapewniający redystrybucję korzyści pomiędzy podsektorami ale także, pomiędzy sektorem a odbiorcami energii;
- brak regulacji prawnych umożliwiających wykorzystanie funkcjonalności inteligentnych liczników, które już zostały zainstalowane, takich jak np. usługa przedpłatowa, zdalne włączanie/wyłączanie liczników, „strażnik mocy” itp.;
- brak jednolitej regulacji we wszystkich OSD zasad dostępu odbiorcy do informacji pomiarowej zawartej bezpośrednio w liczniku – dostęp do danych w wersji elektronicznej;
- brak stabilnej polityki wsparcia inwestycji w inteligentne opomiarowanie ze strony Prezesa URE, który ograniczył mechanizmy wsparcia do opomiarowania stacji transformatorowych SN/nN, swoją decyzją praktycznie wstrzymując postęp prac nad wdrożeniem inteligentnego opomiarowania w skali Polski;
- brak jednorodnego standardu technicznego inteligentnego opomiarowania dla Polski. Może to utrudnić wdrożenie inteligentnej sieci i inteligentnego opomiarowania w skali kraju i może być przyczyną niższego poziomu bezpieczeństwa oraz wzrostu kosztu wdrożenia i utrzymania tej infrastruktury;
- zagrożenia związane z cyberbezpieczeństwem. Jednakże służby IT jakie funkcjonują w energetyce zawodowej są świadome tych ryzyk i wdrażają zabezpieczenia adekwatne do występujących zagrożeń;
- brak taryf zachęcających do istotnych zmian zachowań odbiorców wpływających na obniżenie szczytowego zapotrzebowania na energię elektryczną;
- spowolnienie rozwoju innych pokrewnych obszarów jak np. e-mobility, OZE, magazynów energii, które będzie wynikało z niedostatecznego przystosowania sieci dystrybucyjnej w zakresie smart metering i smart grid;
- brak dostępu większości odbiorców do rzeczywistych danych dotyczących zużycia energii elektrycznej;
- brak rynku usług systemowych. Obecny kształt regulacji prawnych uniemożliwia (z wyjątkiem usług redukcji zapotrzebowania) świadczenie usług systemowych przez inne podmioty niż jednostki wytwórcze centralnie dysponowane;
- niekompletne wdrożenie inteligentnego opomiarowania. Komisja Europejska w dokumencie z dnia 9 marca 2012 roku wydała zalecenia w sprawie przygotowań do rozpowszechniania inteligentnych systemów pomiarowych<sup>62</sup>, w którym określiła wspólne minimalne wymagania funkcjonalne. Brak spełnienia tych wymogów może skutkować uznaniem przez Komisję braku wywiązania się Polski z obowiązku wdrożenia, o którym mowa powyżej. Ponadto w przypadku niekompletnego wdrożenia łatwo będzie wykazać, że rozwiązanie jest nieefektywne ekonomicznie i funkcjonalnie, co będzie argumentem przeciwników wdrożenia.

Przedstawione przez organizacje branżowe korzyści, szanse, zagrożenia i bariery związane z budową smart grids, w tym smart meteringu potwierdziły kontrolowane spółki. Jednocześnie podkreśliły, że inteligentne sieci

<sup>61</sup> [http://www.me.gov.pl/files/MG\\_DE\\_stan\\_rzadu\\_COM\\_na\\_KSE.pdf](http://www.me.gov.pl/files/MG_DE_stan_rzadu_COM_na_KSE.pdf)

<sup>62</sup> <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/a5daa8c6-8f11-4e5e-9634-3f224af571a6/language-pl>

### Bezczynność ME w zakresie wdrażania regulacji dotyczących smart grids i smart metering

elektroenergetyczne nie wiążą się z bezpośrednimi barierami czy zagrożeniami dla konsumentów energii elektrycznej.

KE w *zaleceniu z 9 marca 2012 r.*<sup>63</sup> stwierdziła, że inteligentne sieci to etap na drodze wzmocnienia praw konsumentów. Niemniej jednak do końca 2017 r. Ministerstwo Energii nie wprowadziło strategii dedykowanej wdrażaniu do polskiego systemu elektroenergetycznego sieci inteligentnych, a w tym strategii inteligentnych systemów pomiarowych. W ME opracowano projekt *Programu Budowy Inteligentnej Sieci Energetycznej w Polsce*, który 26 października 2016 r. został zaakceptowany. Projekt programu opracowano w celu kompleksowego zaplanowania działań wdrażających koncepcję inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Planowany na III kwartał 2017 r. termin przyjęcia Programu, nie został dotrzymany.

Opracowany w ME projekt ustawy *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne*, który 24 października 2016 r.<sup>64</sup> zaakceptowało Kierownictwo ME nie został przekazany do dalszych prac legislacyjnych. Projekt zakładał utworzenie Operatora Informacji Pomiarowej (spółka ze 100% udziałem Skarbu Państwa), prowadzenie rozliczeń na podstawie jednolitych danych OIP, udostępnianie odbiorcy bieżących i historycznych danych, centralizację wymiany informacji przy zmianie sprzedawcy energii przez odbiorcę. W projekcie zakładano, że zmiana *uPe* wejdzie w życie 1 stycznia 2017 r. Natomiast rozliczenie zużycia energii przez konsumentów według danych pomiarowych uzyskiwanych od OIP będzie obowiązywać 24 miesiące po wejściu w życie nowelizacji *uPe*. ME szacowało, że w latach 2017–2026 udział w kosztach wdrożenia systemu inteligentnego opomiarowania dla gospodarstw domowych wyniesie około 2 mld zł (70% kosztów).<sup>65</sup> Natomiast korzyści odbiorców indywidualnych ME oszacowało na kwotę 4,8 mld zł. Średnio na jedno gospodarstwo domowe szacowano korzyści w wysokości od 5 zł w 2017 r. do 49 zł w 2026 r.

W projekcie nowelizacji *uPe* nakładano na OSD obowiązek instalacji inteligentnych liczników u 80% odbiorców przyłączonych do sieci danego operatora o napięciu znamionowym nie wyższym niż 1 kV<sup>66</sup> w terminie do dnia 31 grudnia 2024 r. Termin był już opóźniony w stosunku do założeń z 2012 r. W *Informacji dotyczącej zasadności wprowadzenia inteligentnych form pomiaru zużycia energii elektrycznej w Polsce* przekazanej KE w 2012 r. zakładano przyjęcie przez OSD jednolitych wymagań technicznych wobec inteligentnych systemów pomiarowych. W harmonogramie instalacji inteligentnych liczników zakładano, że do 2022 r. zostaną one zainstalowane u 80% odbiorców końcowych. Do 2017 r. w inteligentne liczniki miało być wyposażonych 44% odbiorców końcowych. W 2018 r. 56% odbiorców miało dysponować takimi licznikami.

Projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne* nie został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Według ME nie było uzasadnienia dla

<sup>63</sup> *Zalecenia Komisji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie przygotowań do rozpowszechniania inteligentnych systemów pomiarowych* (2012/148/UE) Dz. Urz. UE L 73 z 13.03.2012 s. 9 – pkt (1) i pkt 3 lit. a.

<sup>64</sup> W listopadzie 2016 r. w ME opracowano projekt, który uwzględnił uwagi departamentów Ministerstwa. Nowelizacja *uPe* opracowana w ME, była poprzedzona projektem *założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej z 2014 r.* Prace nad projektem założeń zakończono na etapie uzgodnień międzyresortowych decyzją Stałego Komitetu Rady Ministrów z 19 marca 2015 r. Komitet zdecydował o skierowaniu projektu w celu przeanalizowania kwestii wskazanych zastrzeżeniach resortów i URE. Po ponownej analizie projekt miał być przedmiotem dalszych prac Komitetu.

<sup>65</sup> Do kalkulacji przyjęto: koszty licznika zdalnego odczytu, koncentratora (dla 70 liczników), ich instalacji, nadzoru nad wymianą liczników zdalnego odczytu, niezbędnego dostosowania infrastruktury energetycznej (np. przebudowa stacji pod instalację koncentratora), infrastruktury telekomunikacyjnej oraz koszty oprogramowania.

<sup>66</sup> Odbiorcy energii elektrycznej z gospodarstw domowych z terenów wiejskich i miejskich, przyłączeni na stałe i o standardowych parametrach dostawy są zakwalifikowani są do V grupy przyłączeniowej. Do V i IV grupy przyłączeniowej kwalifikuje się większość drobnego przemysłu, handel i usługi.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wprowadzenia w życie przepisów krajowych przed rozstrzygnięciem kształtu regulacji prawnych dyrektywy w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Natomiast w *projekcie zmiany dyrektywy 2009/72/WE*<sup>67</sup> w Załączniku I pkt 2 w odpowiedzi na propozycję Polski w pkt 3 wprowadzono zapis, że wdrożenie inteligentnego opomiarowania u 80% konsumentów nastąpi w ciągu ośmiu lat od daty uzyskania pozytywnej oceny lub do roku 2020 w przypadku państw członkowskich, które rozpoczęły wprowadzanie takich systemów przed wejściem w życie niniejszej dyrektywy.

Wstrzymując decyzję o przekazaniu nowelizacji *uPe* wprowadzającej inteligentne systemy pomiarowe Minister Energii nie zapewnił wdrożenia<sup>68</sup> *dyrektywy 2009/72/WE*<sup>69</sup> i *dyrektywy 2012/27/WE* choć upłynęły terminy ich implementacji. Budowa inteligentnej sieci energetycznej w Polsce została wskazana w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jako jeden z projektów strategicznych w działaniu dotyczącym efektywności energetycznej. Brak wprowadzenia ustawowych rozwiązań powoduje, że wdrożenie w Polsce inteligentnych systemów pomiarowych, a co za tym idzie wymogów dyrektyw, zostaje przesunięte w czasie co najmniej do 2028 r. przy założeniu odpowiedniej nowelizacji *uPe* w 2018 r. Natomiast zorganizowanie systemu zarządzania danymi pomiarowymi i OIP może nastąpić około 2020 r. (według planu ME w 24 miesiące po wejściu w życie ustawy).

Pomimo przekazania KE we wrześniu 2012 r. pozytywnej oceny wdrożenia w Polsce inteligentnych systemów pomiarowych do końca 2017 r. obowiązek ich instalacji przez OSD pozostawał poza systemową regulacją ustawową. W 2012 r. zakładano, że do 2017 r. w inteligentne liczniki będzie wyposażonych 44% odbiorców końcowych, a 80% nasycenia licznikami miało być osiągnięte w 2022 r. Różnicę pomiędzy planami z 2012 r., a stanem który ma być osiągnięty według ME obrazuje harmonogram instalacji zawarty w projekcie nowelizacji *uPe* z listopada 2016 r. Zakładano w nim, że w 2017 r., co najmniej 5% odbiorców końcowych będzie posiadać inteligentne liczniki, a w 2019 r. 25%. Stan 80% liczników inteligentnych zaplanowano dopiero na 2024 r. Tymczasem na podstawie danych URE pięciu największych OSD zaplanowało do końca 2018 r. zainstalowanie inteligentnych liczników u 8,4% odbiorców grupy taryfowej G.

Brak jednolitego standardu wdrożenia opomiarowania oraz wspólnych postępowań przetargowych przekłada się na koszty OSD związane z instalacją liczników, które finalnie za zgodą Prezesa URE mogą być przeniesione poprzez taryfę na odbiorcę końcowego. W lutym 2017 r. na potrzeby opracowania oceny skutków regulacji wprowadzenia smart metering ME uzyskał od sześciu OSD informację o cenach liczników i kosztach ich montażu. Zakres cen jednego licznika wahała się od 435 zł do 1336 zł, a kosztu montażu od 113 zł do 365 zł. Zakres cen licznika, który nie posiadał funkcji zdalnego odczytu wynosił od 309 zł do 582 zł, a koszty montażu od 113 zł do 442 zł.

Ministerstwo nie prowadziło kampanii informacyjnych, które prezentowałyby jakie są dla konsumenta korzyści i dobre praktyki wynikające z funkcjonalności inteligentnych sieci i liczników. Minister Energii nie inicjował kampanii informacyjnych, choć kwestia edukowania konsumentów została zauważona już w 2012 r. Dodatkowo obowiązek informowania konsumentów wynikał z *zaleceń KE z dnia 9 marca 2012 r.* Do grudnia 2017 r. nie uruchomiono kampanii skierowanej do konsumentów, która informowałaby o korzyściach wynikających z inteligentnych systemów pomiarowych, ich wpływie na koszty ponoszone przez konsumentów przy aktywnym ich udziale w rynku energii (np. zmiana sprzedawcy, wybór dynamicznej taryfy, energetyka rozproszona).

<sup>67</sup> COM(2016) 864 final z 23 lutego 2017 r.

<sup>68</sup> Zgodnie z art. 49 *dyrektywy 2009/72/WE* państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do 3 marca 2011 r. W świetle zaś art.28 *dyrektywy 2012/27/WE* państwa członkowskie wprowadzają w życie ww. regulacje do 5 czerwca 2014 r.

<sup>69</sup> Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyposażenia w liczniki inteligentne, co najmniej 80% odbiorców do końca 2020 r.

ME nie prowadziło też działań na rzecz budowania świadomości odbiorców o zapewnieniu ochrony danych osobowych pozyskiwanych w takim systemie. Minister Energii, który w październiku 2016 r. opracował projekt *Programu Budowy inteligentnej Sieci Energetycznej w Polsce* do końca 2017 r. nie prowadził prac projektowych kampanii informacyjnej we współpracy z branżą energetyczną, organizacjami pozarządowymi i innymi zainteresowanymi stronami.

Dotychczasowa działalność ME w obszarze inteligentnych sieci elektroenergetycznych polegała przede wszystkim na pośredniczeniu we wsparciu finansowym inwestycji OSD w sieci dystrybucyjne. Według stanu na 30 września 2017 r. ME zawarło 11 umów o dofinansowanie w ramach POIiŚ działanie 1.4 na łączną wartość około 239 mln zł. Natomiast Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie, jako Instytucja Wdrażająca POIiŚ, zawarł 10 umów w ramach działania 7.1 z zakresu elektroenergetyki na łączną wartość około 141,8 mln zł. Przyjęte do dofinansowania przez ME projekty obejmowały budowę i przebudowę systemów dystrybucyjnych z wykorzystaniem funkcjonalności inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Ze względu na fakt, że umowy były zawierane od grudnia 2016 r. zaawansowanie projektów było niewielkie. W dwóch projektach osiągnięto zaawansowanie realizacji na poziomie 5,57% i 11,77%, a w przypadku pozostałych jeszcze nie wydatkowano środków finansowych. Pomimo realizowania przez OSD projektów pilotażowych polska sieć elektroenergetyczna nie osiągnęła dotychczas stanu sieci inteligentnej<sup>70</sup>.

Efekt opóźnienia wdrożenia inteligentnych systemów pomiarowych to utrata korzyści przez odbiorców wskazanych w projekcie nowelizacji *uPe*, a w tym grupę gospodarstw domowych. Przesunięcie w czasie na 2018 r. wprowadzenia zmian do *uPe* powoduje, że gospodarstwa domowe utracą, co najmniej korzyści oszacowane do osiągnięcia w 2017 r.<sup>71</sup> ME oszacowało je na kwotę 78 mln zł w 2017 r. i na 117 mln zł w 2018 r. W czasie odsuwają się korzyści, których beneficjentami będą gospodarstwa domowe po wdrożeniu inteligentnych systemów pomiarowych u 80% odbiorców. Brak rozliczeń według rzeczywistego zużycia pozbawił konsumentów korzyści z redukcji kosztów z tytułu odczytów na potrzeby fakturowania. W 2016 r. według danych sześciu OSD koszt jednego odczytu na potrzeby wystawienia faktur za energię elektryczną wynosił od 2,7 zł do 17,3 zł. Natomiast koszty odczytów nieplanowanych nie związanych z fakturowaniem (np. zmiana sprzedawcy) wynosiły od 5,7 zł do 123,4 zł. ME szacowało, że w sumie oszczędności na odczytach wyniosą 39,9 mln zł w 2017 r. i 58,7 mln zł w 2018 r.

Prezes URE nie uczestniczył w oszacowaniu kosztów i korzyści z wdrożenia inteligentnych sieci elektroenergetycznych, nie analizował projektów pilotażowych dotyczących sieci inteligentnych realizowanych przez OSD w celu oceny ekonomicznej rozpowszechniania inteligentnych pomiarów i wskazania optymalnych rozwiązań docelowych, nie analizował kwestii ponoszenia kosztów za zakup i instalację inteligentnych liczników i kto te koszty będzie ostatecznie ponosił oraz nie prowadził innych działań dotyczących sieci inteligentnych. Prezes URE, pomimo powzięcia wiedzy o możliwych pracach legislacyjnych i kluczowego znaczenia potencjalnego projektu, nie podjął działań zmierzających do zaangażowania organu regulacyjnego w te prace. W marcu 2016 r. Prezes URE nie zgodził się na udział pracownika URE w spotkaniu w ME mającym dotyczyć prac nad projektem ustawy wprowadzającej system inteligentnego opomiarowania, którego celem miało być omówienie rozwiązań przewidzianych w projekcie.

**Brak istotnych działań URE w zakresie wdrażania smart grids i smart metering**

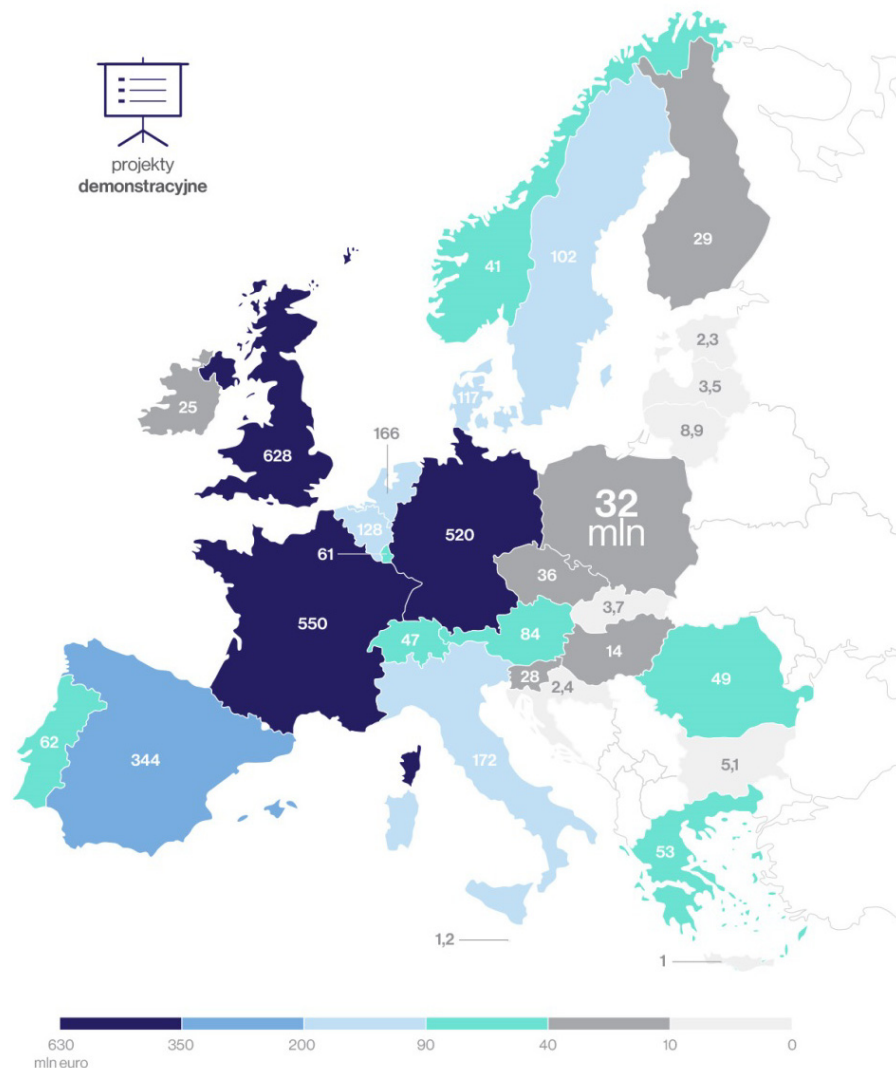
<sup>70</sup> Brak inteligentnego opomiarowania wszystkich punktów poboru energii, brak wdrożonego standardu wymiany informacji pomiędzy uczestnikami rynku, brak centralnego systemu gromadzącego dane pomiarowe od prokonsumentów energii, brak łączności cyfrowej obejmującej wszystkie podmioty działające na rynku energii.

<sup>71</sup> Szacowane w *ocenie skutków regulacji* z listopada 2016 r. korzyści odbiorców indywidualnych (z uwzględnieniem mechanizmu przekazania korzyści przez taryfę) w przeliczeniu na jedno gospodarstwo domowe.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wysokość nakładów w poszczególnych krajach na projekty demonstracyjne w obszarze inteligentnych sieci elektroenergetycznych w latach 2010–2015 w mln EUR



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych

[http://ses.jrc.ec.europa.eu/sites/ses.jrc.ec.europa.eu/files/u24/2017/sgp\\_outlook\\_2017-online.pdf](http://ses.jrc.ec.europa.eu/sites/ses.jrc.ec.europa.eu/files/u24/2017/sgp_outlook_2017-online.pdf)  
[2018.05.11]

W latach 2014–2017 OSD przeprowadzały inwestycje pilotażowe. Najbardziej zaawansowaną spółką we wdrażanie inteligentnego opomiarowania u swoich klientów była Energa-Operator, która na koniec 2017 r. zainstalowała 842 000 inteligentnych systemów pomiarowych. Projektami pilotażowymi objęto 720 050 gospodarstw domowych czyli ok. 26% klientów spółki z grupy tariffowej G. Ogółem spółka realizowała sześć projektów pilotażowych mających na celu przekształcenie sieci dystrybucyjnych w inteligentne sieci elektroenergetyczne. TAURON Dystrybucja prowadziła jeden projekt związany z wdrożeniem inteligentnych liczników energii elektrycznej AMIplus Smart City Wrocław. Spółka zainstalowała łącznie 356 098 inteligentnych liczników energii elektrycznej u 344 364 odbiorców w gospodarstwach domowych czyli u około 6,8%. Dodatkowo przeprowadziła cztery projekty inwestycyjne odnośnie do budowy inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Na koniec 2017 r. PGE Dystrybucja prowadziła osiem projektów pilotażowych, w tym jeden wdrażający inteligentne opomiarowanie w gospodarstwach domowych. Łącznie w gospodarstwach domowych zainstalowano 50 806 inteligentnych układów pomiarowych czyli u około 1,04% klientów spółki (gospodarstw domowych). Natomiast ENEA Operator na koniec 2017 r. była w trakcie realizacji wdrożeń siedmiu projektów z obszaru inteligentnych sieci

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

elektroenergetycznych. Na koniec 2017 r. spółka nie zainstalowała inteligentnego opomiarowania u swoich klientów. Na koniec 2020 r. instalacja inteligentnych systemów pomiarowych przewidziana była u 2272 odbiorców czyli u 0,1% gospodarstw domowych.

### 5.3. Obsługa klienta

Zgodnie z *uPe* każdy konsument ma prawo do informacji m.in. o wprowadzanych zmianach do umów, podwyżce cen lub stawek opłat za dostarczanie energii, zasadach rozliczeń za energię elektryczną oraz aktualnych taryfach, strukturze paliw zużytych do produkcji energii czy ilości energii elektrycznej zużytej przez odbiorcę. Jedną z form przekazywania informacji jest rachunek za energię elektryczną, który konsument dostaje średnio co dwa lub sześć miesięcy. Jednakże złożoność i ilość pozycji składowych zawartych na fakturze powoduje jej nieczytelność w odbiorze dla konsumenta. Na podjęcie działań w zakresie zwiększenia klarowności zapisów faktur wskazywała również Komisja Europejska w propozycji *nowelizacji dyrektywy 2009/72/WE*. W pkt 31 preambuły wskazano, że z uwagi na fakt, że spory dotyczące rachunków stanowią bardzo powszechne źródło skarg konsumentów, co przyczynia się do utrzymywania się niskiego poziomu zadowolenia konsumentów i zaangażowania w sektorze energetycznym, konieczne jest uczynienie rachunków i rozliczeń rocznych bardziej przejrzystymi i łatwiejszymi do zrozumienia, a także zapewnienie, by rachunki zawierały wszelkie informacje niezbędne odbiorcom do dostosowywania ich zużycia energii, porównywania ofert i zmiany dostawców. Kolejnym prawem konsumenta łączącym się z kwestią informacji jest prawo do korzystania ze standardów jakościowych. Klient przedsiębiorstwa energetycznego ma prawo do składania przez całą dobę zgłoszeń i reklamacji dotyczących dostarczania energii elektrycznej z sieci, żądania od OSD bezzwłocznego przystępowania do usuwania zakłóceń, żądania od OSD informacji o przewidywanym terminie wznowienia dostaw oraz otrzymywania powiadomień o terminach i czasie planowanych przerw w dostarczaniu energii elektrycznej.

#### 5.3.1. Formy i jakość komunikacji

UOKiK

Prezes UOKiK zlecał realizację zadań publicznych w zakresie upowszechniania i ochrony praw konsumentów przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty w ramach dotacji. Pomoc prawna realizowana była w trakcie następujących projektów:

- prowadzenie bezpłatnego ogólnopolskiego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń, a także sporządzanie pism procesowych na rzecz konsumentów. W jej ramach udzielane były porady osobiste, pisemne (w tym e-mailowe) i telefoniczne. Realizacja tego zadania zakładała również przygotowywanie pisemnych wystąpień do przedsiębiorców lub pism procesowych w sprawach tego wymagających. Zadanie to w latach 2016–2017 wykonywała Federacja Konsumentów;
- Infolinia Konsumentencka. W jej ramach telefoniczne dyżury pełnili eksperci, do których konsumenci mogli zwrócić się o pomoc lub bezpłatną poradę prawną w indywidualnych sprawach konsumenckich niewymagających analizy dokumentów. Projekt realizowały Stowarzyszenie Konsumentów Polskich oraz Fundacja Konsumentów;
- Konsumentenckie Centrum E-porad – udzielano porad prawnych w formie elektronicznej w prostych sprawach konsumenckich, gdzie nie była wymagana analiza dokumentów, a wystarczył opis stanu faktycznego podany przez konsumenta. Ekspertki udzielali konsumentom informacji o treści przepisów konsumenckich oraz przekazywali informacje o właściwych instytucjach i organizacjach konsumenckich. Projekt realizowany był przez Stowarzyszenie dla Powiatu;

- bezpłatna świąteczna pomoc prawna dla konsumentów w okresie 1–30 grudnia. Zadanie realizowane w okresie przedświątecznym cechującym się wzmożoną aktywnością konsumentów. Celem projektu było zapewnienie w tym czasie łatwego dostępu do bezpłatnego poradnictwa prawnego. UOKiK przeprowadził dwie edycje poradnictwa świątecznego w latach 2015 i 2016. Projekt realizowany był przez pięć organizacji<sup>72</sup>;
- konsumenci seniorzy a sprzedaż bezpośrednia – prawa i zagrożenia. Celem projektu było wyjście naprzeciw potrzebom konsumentom seniorom narażonym na działania nieuczciwych sprzedawców bezpośrednich, w szczególności oferujących usługi telekomunikacyjne oraz sprzedaż prądu i gazu. W ramach projektu, Seniorzy mieli otrzymać wiedzę, na temat sposobów działania nieuczciwych sprzedawców a także dowiedzieć się jak reagować podczas wizyt sprzedawców w domach. Projekt realizowany był przez Stowarzyszenie Aquila oraz Stowarzyszenie Euro-Concret.

### URE

W URE funkcjonował Punkt Informacyjny dla Odbiorców Energii i Paliw Gazowych<sup>73</sup>. PI realizował zadania związane z udzielaniem informacji i porad konsumentom w zakresie ich praw (m.in. prawa wyboru sprzedawcy), w tym obsługiwał infolinię dostępną dla odbiorców energii. Roczna liczba zgłoszeń odbiorców skierowanych do PI telefonicznie i pisemnie wyniosła od 4238 (2014 r.) do 5089 (2015 r.).

Wzrastająca ilość zadań realizowanych przez PI lub ich bardziej skomplikowany czy czasochłonny charakter (wynikające m.in. ze zmian normatywnych) spowodowały, że liczba dwóch etatów w PI stała się niewystarczająca. Pomimo podejmowanych działań przez Prezesa URE problemu nie udało się rozwiązać. W latach 2014–2017 prowadzone były 33 nabory, z których 13 nie zakończyło się wskazaniem kandydata na obsadzone stanowisko. Dodatkowo URE informował odbiorców końcowych o przysługujących im prawach na rynku energii. Do stosowanych instrumentów, narzędzi i kanałów komunikacji należały: broszura edukacyjno-informacyjna *Zbiór Praw Konsumenta Energii Elektrycznej* (dostępna również on-line), publikacje w Biuletynie URE (będącym cykliczną publikacją URE, od 2010 r. w wersji elektronicznej), publikacje informacji na stronie internetowej URE (zakładka *Poradnik Odbiorcy*) i strona dedykowana procedurze zmiany sprzedawcy, współpraca z mediami oraz z organizacjami konsumenckimi, działalność edukacyjno-szkoleniowa, udział w wydarzeniach branżowych.

### Zbiór praw konsumenta

Zgodnie z art. 5 ust. 6e *uPe* sprzedawcy energii elektrycznej mieli obowiązek dostarczyć odbiorcom z gospodarstw domowych kopie zbioru praw konsumenta energii elektrycznej oraz zapewnić jego publiczny dostęp. Zbiór Praw Konsumenta Energii Elektrycznej<sup>74</sup> został opracowany i opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej URE w 2014 r. W związku ze zmianami normatywnymi był dwukrotnie aktualizowany – w grudniu 2014 r. i w styczniu 2017 r. Prezes URE przeprowadził jeden monitoring dostarczenia przez spółki obrotu ostatniej wersji *Zbioru praw konsumenta*. Rozpoczęty w IV kw. 2017 r. monitoring na czas zakończenia czynności kontrolnych nie został podsumowany.

Cztery skontrolowane spółki obrotu udostępniły *Zbiór praw konsumenta* na swoich stronach internetowych. Dodatkowo zbiór praw był przesyłany pocztą tradycyjną i/lub elektroniczną. Spółki zapewniały również możliwość zapoznania się z nim w stacjonarnych Biurach Obsługi Klienta.

<sup>72</sup> Federacja Konsumentów; Stowarzyszenie Na Rzecz Edukacji, Innowacji i Rozwoju Społecznego „Dextrum”; Fundacja Konsumentów; Fundacja Edukacji Prawnej Prawo i Ja; Stowarzyszenie Centrum Edukacji i Wsparcia RES-GEST.

<sup>73</sup> Dalej: PI.

<sup>74</sup> Dalej: Zbiór praw konsumenta.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Wypełnianie obowiązków informacyjnych przez spółki obrotu

Spółki wywiązywały się ze swoich obowiązków informacyjnych wobec odbiorcy końcowego poprzez:

- zamieszczanie na swojej stronie internetowej i do wglądu w swojej siedzibie informacji (m.in. o cenach sprzedaży energii oraz warunkach jej stosowania),
- wysyłanie pisemnej informacji dla klientów (m.in. o przysługujących im prawach bądź zmianach w prawie powszechnie obowiązującym),
- umieszczanie informacji na indywidualnych kontaktach klientów.

W przypadku zmiany taryf sprzedaży energii elektrycznej oraz taryfy usługi dystrybucyjnej zatwierdzanych przez Prezesa URE, spółki informowały klientów o wprowadzeniu nowych taryf zgodnie z przepisami *uPe*, tj. na 14 dni przed terminem zmiany cen, poprzez opublikowanie nowych taryf przez URE w biuletynie branżowym oraz poprzez publikację informacji przez sprzedawców o nowych cenach w prasie i/lub na stronach internetowych spółek. Dodatkowo, każdy klient otrzymywał informację o zmianie taryfy w ciągu jednego okresu rozliczeniowego licząc od dnia tej zmiany.

Spśród skontrolowanych podmiotów tylko Enea nie informowała odbiorców o ilości energii elektrycznej zużytej przez danego odbiorcę w poprzednim roku oraz o miejscu, w którym są dostępne informacje o przeciętnym zużyciu energii elektrycznej dla danej grupy przyłączeniowej odbiorców, środkach poprawy efektywności energetycznej, do czego była zobowiązana na podstawie art. 5 ust. 6c *uPe*. Spółka nie zdążyła dostosować systemu bilingowego do nowych regulacji prawnych.

### Biura Obsługi Klienta i inne formy kontaktu z klientem

W 2017 r. TAURON Sprzedaż zwiększył ilość punktów obsługi klienta (POK) do 38 z 36 w 2014 r. Pracownicy POK zostali przeszkoleni z obsługi osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych. POK wyposażone były w specjalne oznaczenia informujące o priorytetowej obsłudze w pierwszej kolejności osób uprzywilejowanych, w tym osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych. Wszystkie placówki dostosowane były do obsługi osób niepełnosprawnych poprzez zamontowane podjazdy lub przyciski przywołujące obsługę do klienta. Spółka zapewniła klientom możliwość korzystania z internetowego dostępu tzw. eBOK. Liczba klientów posiadających konto w eBOK na 30 września 2017 r. wyniosła 551 188 osób.

PGE Obrót SA prowadziła politykę zrównoważonego rozwoju kanałów sprzedaży i obsługi klientów. Większość BOK oraz Punktów Sprzedaży zlokalizowana była w małych i średnich miejscowościach a ich godziny otwarcia zostały dostosowane do lokalnych potrzeb. W porównaniu z 2014 r. do 2017 r. spółka zwiększyła liczbę BOK o dwie placówki z 57 do 59. Wszystkie osoby mające bezpośredni kontakt z klientem zostały przeszkolone z właściwej obsługi osób starszych lub osób niepełnosprawnych. 76,3 % placówek było dostosowanych architektonicznie do obsługi klientów niepełnosprawnych. PGE Obrót SA oferowała swoim klientom stały dostęp internetowy jako kanał komunikacji ze Spółką. Uruchomiona usługa eBOK w 2015 r. rokrocznie zwiększała popularność wśród klientów. Zwiększyła się liczba klientów korzystających z usługi dla eBOK z 16 393 osób w 2015 r. do 147 031 osób w 2017 r., natomiast dla mBOK z 416 osób w 2014 r. do 13 904 w 2017 r.

Na koniec III kwartału 2017 r. sieć placówek stacjonarnych Energi-Obrót składała się z 56 placówek partnerskich i dziewięć placówek własnych. Były one, na obszarze działalności Energa-Operator, dostępne dla klientów w miastach powiatowych. Od 2014 r. zlikwidowano 16 salonów własnych, w latach 2015 -2016 zamknięto sześć lokali partnerskich, a w latach 2014-2017 relokowano do pomieszczeń o wyższym standardzie 10 placówek. Spółka zapewniała swoim klientom dostęp on-line.

Enea dostosowywała sieć biur obsługi klienta do zmieniających się warunków otoczenia biznesowego i oczekiwań klientów. Biura obsługi klientów były rozmieszczone w taki sposób, aby odległość do najbliższego biura klientów przyłączonych do sieci Enea Operator nie była większa niż 50 km. Jednocześnie

wychodząc naprzeciwko oczekiwaniom klientów, w okresie objętym kontrolą, spółka zmieniła lokalizację biur w Szczecinie, Poznaniu i Stargardzie. Biura te zlokalizowane były w pobliżu przystanków transportu publicznego oraz ogólnodostępnych parkingów. W 2017 r. spółka otworzyła nowe biuro w Centrum Handlowym Pestka w Poznaniu. Jednakże suma BOK zmniejszyła się z 36 placówek w 2014 r. do 32 placówek w 2017 r. Od 2014 r. spółka przeprowadzała prace zmierzające do poprawy komfortu obsługiwanych klientów gdzie jednym z elementów było łamanie barier architektonicznych. Do końca 2017 r. prace zakończono w 21 biurach obsługi klienta, modernizację realizowano w sześciu biurach a ostatnie pięć biur planowano zmodernizować do końca pierwszego kwartału 2018 r. W latach 2015 (czerwiec) – 2017 liczba klientów korzystających z aplikacji eBOK wzrosła z 14 122 do 138 967.

### 5.3.2. Faktury

**Brak działań ME  
w zakresie zwiększenia  
czytelności faktur**

W 2012 r. w Ministerstwie Gospodarki przeanalizowano czytelność faktur za energię elektryczną w związku z wpływającymi licznymi pismami konsumentów skarżącymi się na ich nieprzejrzystość i niezrozumiałość. Odbiorcy mieli zastrzeżenia w szczególności do niepotrzebnego ich zdaniem rozbicia łącznej należności za sprzedaną energię elektryczną oraz usługę dystrybucji na poszczególne stawki opłat wynikających z *rozporządzenia taryfowego*. Zawarte informacje o składowych należności za zużycie i dystrybucję energii uważali za bezużyteczne. Natomiast nie byli oni w stanie szybko odszukać informacji dla nich kluczowych takich jak przypisanie wymaganej należności do ilości energii oraz okresu, w którym energia miała być pobrana czy cena za jednostkę zużytej energii.

Część przedsiębiorstw energetycznych, wychodząc naprzeciw uwagom klientów, umieściło na swoich stronach internetowych objaśnienia jak należy czytać rachunek za prąd. Jednakże nie każdy z klientów miał dostęp do Internetu lub nie każdy potrafił z łatwością odszukać w Internecie przydatne informacje. Dodatkowo zdarzało się, że przykładowa faktura prezentowana przez spółkę nie odpowiadała formie i zawartości faktur otrzymywanych przez jej klientów. Wynikało to z faktu równoczesnego wykorzystywania przez przedsiębiorstwo energetyczne kilku systemów bilingowych.

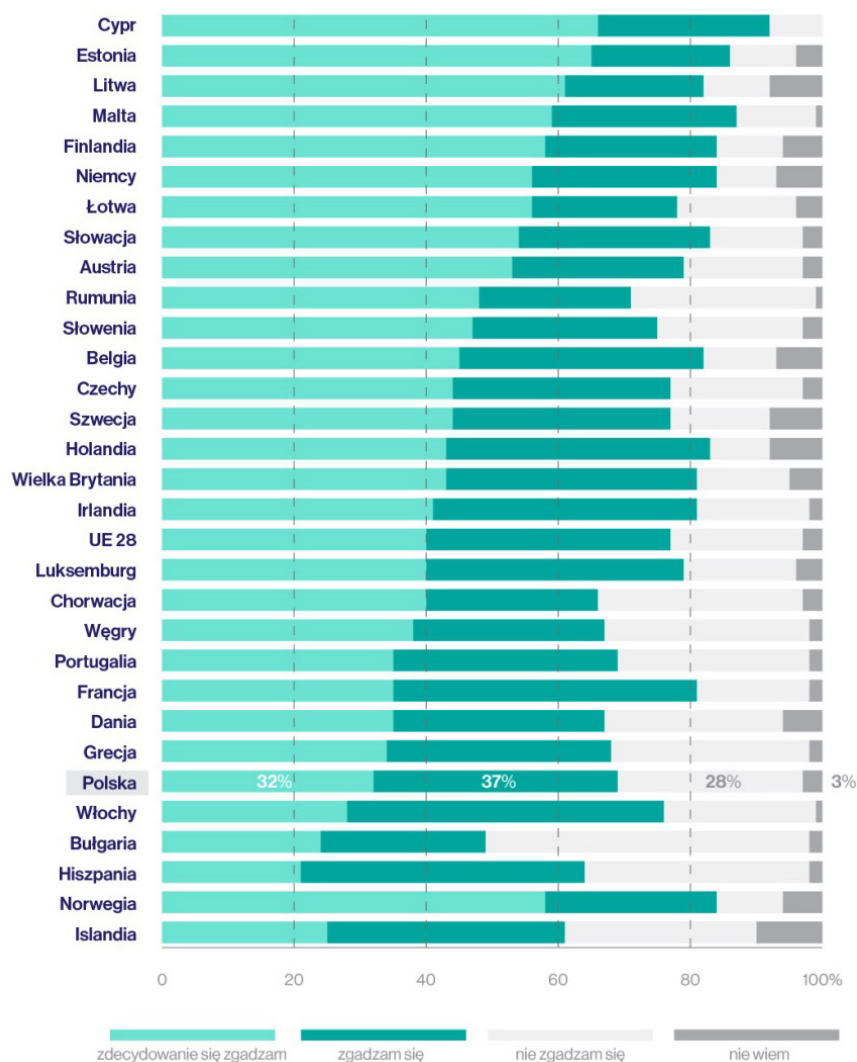
Problem nieczytelności faktur za energię elektryczną nie jest problemem lokalnym. Według danych z 2017 r. z badań przeprowadzonych przez KE<sup>75</sup> wynikało że klienci przedsiębiorstw energetycznych UE nadal mieli problemy ze zrozumieniem zawartości rachunków za energię elektryczną. Średnio 20% konsumentów UE stwierdzało, że nie może zrozumieć zapisów na fakturze. Natomiast aż 77% wskazywało, że są w stanie szybko znaleźć na fakturze potrzebne dla nich informacje. 69% polskich konsumentów przyznało, że rozumieją zapisy na swoich fakturach, natomiast 28% oświadczyło, że zapisy faktur są dla nich niezrozumiałe.

<sup>75</sup> *Second consumer market study on the functioning of the retail electricity markets for consumers in the UE* [2018.03.29]

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 23

Odsetek osób zgadzających się z twierdzeniem: rachunki za zużycie energii elektrycznej są czytelne i przejrzyste [%]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie [http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2015-068\\_mst\\_building\\_a\\_consumer-centric\\_energy\\_union.pdf](http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2015-068_mst_building_a_consumer-centric_energy_union.pdf) [2018.03.29].

Z analizy przeprowadzonej przez Europejską Organizację Konsumentką<sup>76</sup> wynikało, że należy zwiększyć czytelność rachunków za energię elektryczną w taki sposób aby konsumenci na ich podstawie posiadali informacje niezbędne do porównania ofert cenowych spółek obrotu i mogli na ich podstawie dokonać świadomej zmiany sprzedawcy.

W latach 2015–2017 Minister Energii nie inicjował działań zmierzających do zwiększenia czytelności faktur za energię elektryczną, tak aby umożliwić konsumentom właściwe ich zrozumienie i ewentualne podjęcie decyzji o zmianie sprzedawcy<sup>77</sup>, chociaż dysponował sporządzoną w 2012 r. analizą, której wyniki się nie zdezaktualizowały. Aktywność ME mająca na celu poprawę czytelności faktur za energię elektryczną sprowadzała się do udziału

<sup>76</sup>[http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2015-068\\_mst\\_building\\_a\\_consumer-centric\\_energy\\_union.pdf](http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2015-068_mst_building_a_consumer-centric_energy_union.pdf) [2018.03.29].

<sup>77</sup> Na całkowitą należność w fakturze składają się: cena energii elektrycznej, czyli opłata za faktycznie zużyty prąd (iloczyn ilości zużytych kilowatogodzin i stawki za 1 kWh, obliczany zgodnie z cennikiem sprzedawcy); opłaty za dystrybucję, obliczane zgodnie z taryfą OSD, do których należą: koszty stałe (niezależne od zużycia energii elektrycznej) – opłata abonamentowa, opłata przejściowa, opłata przesyłowa stała. Koszty zmienne (zależne od ilości zużytej energii elektrycznej) – opłata jakościowa, opłata przesyłowa zmienna.

Działania informacyjne URE odnośnie do składowych należności za sprzedaż i dystrybucję energii elektrycznej

Działania spółek obrotu w celu zwiększenia czytelności faktur

w 2017 r. w pracach grupy roboczej Federacji Konsumentów i Tauron Polska Energia.

W celu zapewnienia odbiorcom informacji na temat zapisów na fakturach opracowano w URE i zamieszczono w 2011 r. w *Poradniku Odbiorcy* na stronie internetowej URE poradnik *Co oznaczają różne rodzaje opłat na moim rachunku?* Informacja na temat faktur i płatności za energię elektryczną była zawarta także w *Zbiorze praw konsumenta*. Na temat zapisów na fakturach udzielane były również wypowiedzi do mediów przedstawicieli URE. Ogólne rekomendacje dotyczące faktur zamieszczone zostały w przygotowanych w URE *Dobrych praktykach Sprzedawców energii elektrycznej i Operatorów Systemów Dystrybucyjnych*, rekomendowanych do wykorzystania przez branżę.

W latach 2014–2017 spółki obrotu podejmowały działania w zakresie zwiększenia przejrzystości zapisów na fakturach za energię elektryczną. W 2014 r. PGE Obrót przeprowadziła badanie czytelności faktur na przykładzie Oddziału Warszawa i Centrali Rzeszów. Osoby biorące udział w badaniu określiły oceniane wzorce faktur dotychczas stosowane, jako nieczytelne i niejasne. Zaprezentowano również nowe wzory faktur w zmienionej formie, które zostały przychylnie odebrane przez potencjalnych odbiorców. Nowe wzory faktur zostały wdrożone i były stosowane w jednym z sześciu systemów bilingowych użytkowanych przez spółkę. Ujednolicenie wzoru faktur we wszystkich Oddziałach PGE Obrót będzie możliwe dopiero po wdrożeniu jednego centralnego systemu bilingowego. TAURON Sprzedaż przeprowadził standaryzację faktur w latach 2013–2015 wraz z wdrożeniem jednego systemu bilingowego. Enea w grudniu 2014 r. zastąpiła faktury wystawiane na papierze termoczułym na druk w formacie A4, które były bardziej czytelne i trwałe. Wdrożenie jednego centralnego systemu bilingowego umożliwiło ujednolicenie wyglądu faktur dla wszystkich konsumentów, którym Enea świadczyła usługi kompleksowe albo sprzedawała energię elektryczną. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom konsumentów, dotyczących czytelności faktur, dodatkowo wdrożono w połowie 2016 r. zmiany sposobu prezentacji nadpłat i rozliczenia salda konsumenta na fakturze oraz czytelnego prezentowania numeru rachunku bankowego, indywidualnego dla każdego konsumenta. Energa-Obrót w celu zapewnienia i zwiększenia przejrzystości i czytelności danych zawartych na fakturach przeprowadziła akcję marketingową połączoną z badaniami rynkowymi w celu stworzenia czytelnego dla odbiorców końcowych formatu faktury. W 2015 r. dokonała zmiany wizualizacji faktur dla odbiorców końcowych, po której klienci w prostszy niż przed nią sposób mogli odczytać niezbędne dla nich informacje. Spółka ujednoliciła szablony dokumentów rozliczeniowych.

Dodatkowo największe spółki obrotu zgłosiły do Towarzystwa Obrotu Energią inicjatywę podjęcia działań w celu uproszczenia faktur za energię elektryczną. Celem tej inicjatywy było przygotowanie w ramach TOE propozycji zmian w treści faktur, tak aby faktura była bardziej czytelna dla konsumenta (np. utworzenie jednej pozycji na fakturze *opłaty dystrybucyjne*, zawierającej wszystkie pozycje dystrybucyjne). Kolejne etapy prac miały obejmować m.in. przeprowadzenie badań rynkowych *Co Klient potrzebuje na fakturze* oraz współpracę z URE, UOKiK i Federacją Konsumentów w obszarze zmian prawnych w celu uproszczenia faktur.

Spółki w fakturach podawały dane wynikające z przepisów prawa energetycznego oraz rozporządzeń wykonawczych, m.in. dane o źródle pochodzenia odczytu, opłacie OZE. Faktury spełniały wszystkie wymogi określone przepisami prawa podatkowego zawarte w *ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*<sup>78</sup>. Spółki umożliwiały konsumentowi wybór metody płatności rachunków za energię elektryczną. Konsument mógł płacić należności za energię elektryczną w formie gotówkowej i bezgotówkowej

<sup>78</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wybierając następujące metody płatności tj. gotówką, przelewem, poprzez e-płatność oraz polecenie zapłaty.

### Rozliczenia z klientem

Wszystkie spółki prawidłowo stosowały określone w przepisach § 32 *rozporządzenia taryfowego* zasady ustalania okresów rozliczeniowych. Informacje o stosowanych przez sprzedawcę okresach rozliczeniowych były zawarte w taryfie lub cennikach sprzedawcy, w umowach sprzedaży energii elektrycznej, umowach kompleksowych, umowach rezerwowych sprzedaży energii elektrycznej oraz kompleksowych umowach rezerwowych.

Trzy z czterech skontrolowanych spółek rozliczały się z klientami w oparciu o dane prognozowane. Tylko Energa-Obrót nie prognozowała zużycia energii przez odbiorcę. Na stałe zrezygnowano z tej formy rozliczeń w grudniu 2013 r. Do 2014 r. klienci spółki byli rozliczani w okresach cztero- i sześciomiesięcznych. Natomiast od 2014 r. klienci byli rozliczani w okresach dwumiesięcznych, a zamiast blankietów z prognozowanym zużyciem otrzymywali faktury rozliczeniowe.

Spółki stosowały różne sposoby monitorowania bilansu prognoz. Przykładowo TAURON Sprzedaż monitorował bilans prognoz w odniesieniu do faktycznego zużycia. Podstawą do tej analizy były raporty systemowe. Wskaźnik procentowy udziału faktycznego zużycia energii elektrycznej przez klientów w odniesieniu do wystawionych prognoz w danym okresie sprawozdawczym w latach 2015–2017 wynosił 104,24% w 2015 r., 102,25% w 2016 r. oraz 105,41% w 2017 r. (do końca czerwca). Dla PGE Obrót w 98%<sup>79</sup> prognoza i końcowe rozliczenie odpowiadało faktycznemu zużyciu. Saldo rozliczeń prognozowanego zużycia w poszczególnych latach wykazywało na kredytowanie klientów przez spółki.

Energa-Obrót w latach 2015-2017 dokonywała rozliczeń z odbiorcami końcowymi z opóźnieniem, co było niezgodne z zapisami dotyczącymi okresów rozliczeniowych zawartymi w umowach sprzedaży oraz umowach kompleksowych. W związku z podjęciem w grudniu 2015 r. decyzji o migracji około 807 tys. Punktów Poboru Energii (PPE) do nowego informatycznego systemu rozliczeniowego wystąpił na masową skalę problem skutkujący niemożnością bieżącej obsługi i terminowego fakturowania odbiorców. Liczba PPE dla których nie wystawiono faktury co najmniej przez kolejne cztery miesiące wahała się od ponad 43,5 tys. w sierpniu 2016 r. do 901 w lipcu 2017 r. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom klientów, których opłaty za energię elektryczną skumulowały się do znaczących kwot spółka wydłużała terminy płatności za faktury ze standardowych okresów do 180 dni. Informacja o wydłużaniu terminów płatności do 180 dni dla klientów długo niefakturowanych została podana w komunikatach prasowych spółki. W przypadku indywidualnych zgłoszeń przez klientów faktów skumulowania znaczących kwot płatności za energię z winy spółki płatności były rozkładane na raty, a harmonogram spłat był dostosowywany do możliwości finansowych odbiorców. Przykładowo termin płatności faktury na kwotę 2821,62 zł do zapłaty za okres 17 czerwca 2015 r. – 20 czerwca 2017 r. przedłużono do 10 stycznia 2018 r. Na wniosek jednego z odbiorców jego skumulowane zobowiązanie w wysokości 4322,58 zł rozłożono na cztery miesięczne raty po 1080,50 zł każda.

W pozostałych spółkach występowały sporadyczne opóźnienia w wystawianiu rachunków za zużytą energię elektryczną, a wynikały one z migracji danych pomiędzy systemami bilingowymi, błędu ludzkiego lub opóźnienia w przekazaniu informacji z OSD. Na przykładzie Oddziału w Rzeszowie PGE

<sup>79</sup> Do wyliczeń zsumowano ilości i wartość wystawionych faktur rozliczeniowych stosując podział na faktury, które po zbilansowaniu prognoz otrzymały kwotę do zapłaty, do zwrotu lub bilans wyszedł na 0. W PGE Obrót SA, w chwili wystawiania rozliczenia rzeczywistego wystawiane są dwie prognozy, każda z prognoz na dwa okresy (w sumie prognozowane cztery miesiące). W fakturze rozliczeniowej występuje sześciomiesięczny okres rozliczeniowy, ostatnie dwa miesiące przed końcem okresu rozliczeniowego nie są prognozowane, lecz wyliczane na podstawie rzeczywistych odczytów.

### Niedotrzymywanie terminów na udzielanie odpowiedzi na reklamacje rozliczeniowe

Obrót przeanalizowała przypadki opóźnień w wystawianiu faktur. Opóźnienie w wystawianiu faktur w latach 2014–2017 dotyczyło odpowiednio 0,09%, 0,08%, 0,1% i 0,11% rozliczeń. Spółka dawała możliwość rozłożenia należności na raty lub prolongowania terminu płatności. W TAURON Sprzedaż w celu zwiększenia jakości obsługi i terminowego wystawiania faktur wprowadzono m.in. wskaźniki KPI<sup>80</sup> (od maja 2015 r.), który umożliwiał monitorowanie ilości nierozliczonych odbiorców. Wskaźniki te wyniosły w latach 2015–2017 (do końca września) odpowiednio: 0,046%, 0,037%, 0,069%.

Spółki nie dotrzymywały 14 dniowego terminu udzielania odpowiedzi na wnioski lub reklamacje klientów w sprawie rozliczeń, co było niezgodne z przepisem § 42 pkt 8 *rozporządzenia systemowego* oraz *Ogólnych Warunków Umowy*. Udział procentowy odpowiedzi udzielonej w terminie powyżej 14 dni kalendarzowych w stosunku do wszystkich odpowiedzi na reklamacje był różny w zależności od spółki i formy wnoszenia reklamacji<sup>81</sup>. W 2014 r. w zależności od rodzaju spółki stanowiły one od 0,11% do 48%. Natomiast w 2017 r. wynosił on od 0% do 44%. Ponad połowa reklamacji dotyczyła rozliczeń. Do przyczyn niedochowania terminów należało m.in.: masowy napływ reklamacji po problemach z wdrożeniem nowych systemów bilingowych, nieprawidłowy i nieterminowy przepływ informacji pomiędzy OSD a spółką obrotu, okresowy brak systemu monitorowania terminowości udzielania odpowiedzi na reklamację.

Konsekwencją nie zachowania powyższego terminu było uprawnienie odbiorcy do uzyskania bonifikaty, które wynikało z przepisu § 42 pkt 11 *rozporządzenia taryfowego* zgodnie, z którym za przedłużenie czternastodniowego terminu rozpatrzenia wniosku lub reklamacji odbiorcy w sprawie zasad rozliczeń i udzielenia odpowiedzi, odbiorcy przysługuje bonifikata za każdy dzień zwłoki w wysokości 1/250 wynagrodzenia, o którym mowa w § 42 pkt 1<sup>82</sup> *rozporządzenia taryfowego*. Nieświadomi swoich praw konsumenci w większości przypadków nie wnioskowali o wypłatę należnych im bonifikat za przekroczenie terminu udzielania odpowiedzi. Przykładowo w latach 2014–2017 PGE Obrót wypłacił klientom bonifikaty z tytułu przekroczenia 14 dniowego terminu na odpowiedź w ilości 16 szt. (17% uprawnionych) na kwotę 5795,04 zł. Natomiast w TAURON Sprzedaż szacowana liczba odbiorców, którzy mogli wystąpić o przyznanie bonifikaty wynosiła ok. 11 600. W latach 2014–2017 (I–VIII) zostało złożonych zaledwie 47 wniosków o wypłacenie bonifikat, co oznaczało, że zaledwie 0,4% osób uprawnionych skorzystało ze swojego prawa.

### Odłączenia zasilania

Spółki dochowywały wymogów proceduralnych i ustawowych w zakresie odłączenia zasilania z powodu niezapłaconego rachunku za prąd. Wstrzymania dostaw energii elektrycznej realizowane były po wcześniejszym wezwaniu do zapłaty należności i wyznaczeniu dodatkowego czternastodniowego terminu na zapłatę, liczonego od daty otrzymania przez klienta wezwania do zapłaty. Spółki przed wstrzymaniem dostaw energii informowały klientów o zadłużeniu wysyłając im wezwania do zapłaty z wyznaczonym dwutygodniowym terminem do zapłaty zaległych należności i informacją o konsekwencjach braku płatności, tj. wstrzymaniu dostaw energii oraz wypowiedzeniu umowy. Wezwania wysyłano listem poleconym. Spółki wznawiały dostawy energii elektrycznej w związku z ustaniem przyczyn uzasadniających wstrzymanie jej dostaw.

Spółki nie posiadały regulacji dotyczących zapobieżenia odłączeniu od dostaw energii elektrycznej *stricte* niezbędnej do ogrzewania i gotowania. Wstrzymanie działań windykacyjnych występowało również ze względu na

<sup>80</sup> Procentowy udział ilości nierozliczonych punktów poboru (PPE) w stosunku do ogólnej ilości punktów poboru do rozliczenia w danym miesiącu rozliczeniowym.

<sup>81</sup> Standardowymi terminami odpowiedzi na reklamację były terminy 14 dni i 30 dni w zależności od przedmiotu składanej reklamacji.

<sup>82</sup> Przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym rok zatwierdzenia taryfy, określonego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłaszanym w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sytuację życiową lub na wnioszek ośrodka pomocy społecznej. Jednakże były to przypadki jednostkowe, do których spółki podchodziły indywidualnie i nie były odrębnie klasyfikowane w systemie, stąd brak było możliwości określenia skali występowania takich przypadków. PGE Obrót zawieszała czasowo wystawianie zleceń wstrzymania dostaw energii elektrycznej w okresie świąt Bożego Narodzenia oraz Wielkiej Nocy, także w czasie złych warunków pogodowych.

Spółki posiadały regulacje, zgodnie z którymi, każdy odbiorca w gospodarstwie domowym mógł skorzystać z możliwości spłaty należności w ratach. Przykładowo TAURON Sprzedaż stosował zasadę, że podstawową formą była spłata w systemie 50% jednorazowo oraz dwie raty do dwóch miesięcy od terminu płatności należności. W uzasadnionych przypadkach mogły być przyznawane indywidualne, dłuższe harmonogramy spłaty. W latach 2014–2017 na skutek problemów konsumentów w uregulowaniu płatności PGE Obrót zawarła 42 354 ugód ratalnych oraz prolongowała terminy płatności dla 94 226 faktur. Skuteczność podejmowanych działań windykacyjnych była zależna od stopnia komunikatów windykacyjnych. Przykładowo w TAURON Sprzedaż średnia skuteczność działań wynosiła: SMS (ok. 35–40%), monit I przypomnienie (ok. 60–65%), monit II wezwanie przed wstrzymaniem (ok. 70–77%), wstrzymanie dostaw energii elektrycznej (ok. 65–75%).

### Kontrole nielegalnego poboru energii

W latach 2014–2017 przeprowadzonych zostało łącznie 632 tys. kontroli legalności poboru energii elektrycznej, w tym 249 tys.<sup>83</sup> u odbiorców objętych taryfą G. W wyniku przeprowadzonych kontroli w 6699<sup>84</sup> przypadkach została wstrzymana dostawa energii elektrycznej. Wstrzymanie dostawy energii elektrycznej następowało z powodu braku umowy sprzedaży energii elektrycznej, braku licznika. Jeżeli odbiorca energii miał podpisaną umowę sprzedaży energii, a nielegalny jej pobór polegał na ominięciu układu pomiarowego, przeprowadzający kontrolę dokonywali likwidacji zmian w instalacji elektrycznej umożliwiającej nielegalny pobór bez wstrzymywania jej dostawy.

Tabela nr 5  
Kontrole legalności pobierania energii w latach 2014–2017

Wyszczególnienie	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Ilość przeprowadzonych kontroli <sup>1</sup>	167 211	159 347	154 759	150 710
Ilość odbiorców objętych kontrolami – taryfa G	62 689	66 438	60 177	59 911
Ilość decyzji o wstrzymaniu dostaw, w tym z powodu:	1 872	1 862	1 607	1 358
– nielegalnego poboru energii	1 720	1 722	1 476	1 186
– złego stanu instalacji	149	135	127	162
– innych (należy opisać jakich)	3	5	4	10
Ilość przeprowadzonych powtórnych kontroli	1 059	968	733	888
Ilość odbiorców objętych powtórными kontrolami	750	717	616	840
Ilość decyzji o przywróceniu dostaw energii po usunięciu nieprawidłowości.	936	727	642	608

<sup>1</sup> Dane dotyczą czterech skontrolowanych spółek, a dane w poniższych wersach odnoszą się do trzech spółek. TAURON Dystrybucja nie był w stanie wyliczyć pozostałych wielkości.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z OSD.

W trakcie kontroli stwierdzono pojedyncze przypadki nie spełniania przez dokumentację kontroli wymogów zawartych w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 11 sierpnia 2000 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne*<sup>85</sup>, a następnie w *rozporządzeniu Ministra Energii*

<sup>83</sup> Brak danych z TAURON Dystrybucja.

<sup>84</sup> Jak wyżej.

<sup>85</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 866 – uchylone z dniem 1 stycznia 2017 r.

z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne<sup>86</sup>.

Kontrole legalności poboru energii elektrycznej w latach 2014–2017 dla Enea Operator przeprowadzanie były z naruszeniem art. 6 ust.1 i 2 *uPe* poprzez wystawianie upoważnień do przeprowadzenia kontroli legalności poboru energii elektrycznej przez Enea Pomiary zamiast wystawienia ich przez Enea Operator. Zatem klient mógł nie być odpowiednio poinformowany, że kontrola została przeprowadzona zgodnie z wymogami *uPe*. W art.6 ust.1 *uPe* uprawnienia do przeprowadzania kontroli w zakresie legalności poboru energii elektrycznej, zostało przyznane jedynie przedsiębiorstwom energetycznym prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej. Natomiast Enea Pomiary nie jest przedsiębiorstwem energetycznym. Na podstawie art. 6 ust. 2 *uPe* kontrolę przeprowadzają osoby upoważnione przez przedsiębiorstwo energetyczne, o którym mowa w ust. 1. Po kontroli NIK, spółka poprawiła zapisy na upoważnieniu kontroli.

### 5.3.3. Reakcja na sygnalizowane problemy

#### Obsługa reklamacji

Wszystkie spółki zapewniły odbiorcom energii elektrycznej możliwość wnoszenia wniosków i reklamacji. Konsument mógł zgłaszać reklamacje lub skargi osobiście w BOK, poprzez e-BOK bądź listownie. Wszystkie umowy kompleksowe określały odpowiedzialność spółek obrotu i OSD oraz odpowiednio umowy sprzedaży zawierały odpowiedzialność spółek sprzedaży a umowy o świadczenie usług dystrybucji odpowiedzialność OSD. Reklamacje i zgłoszenia dotyczące sprzedaży energii elektrycznej były przyjmowane przez spółki obrotu przez całą dobę drogą elektroniczną (e-mail, eBOK, formularz na stronie internetowej). Drogą telefoniczną konsument mógł zgłosić sprawę w godzinach pracy BOK. W latach 2014–2017 najwięcej skarg dotyczyło rozrachunków, opomiarowania i obsługi konsumentów. Najwięcej reklamacji przyjęła Energa-Operator do której wpłynęło łącznie 4812 tys., a większość z nich czyli 2035 dotyczyła rozliczeń ze spółką (42%). Tak duża, szczególnie w okresie 2015–2017, liczba reklamacji i skarg wynikała z braku dysponowania przez spółkę w tym okresie odczytami liczników odbiorców końcowych. Zatem spółka nie była w stanie dochować terminów rozliczeń względem niektórych grup klientów. Spowodowane to było problemami przy wdrażaniu nowych systemów informatycznych.

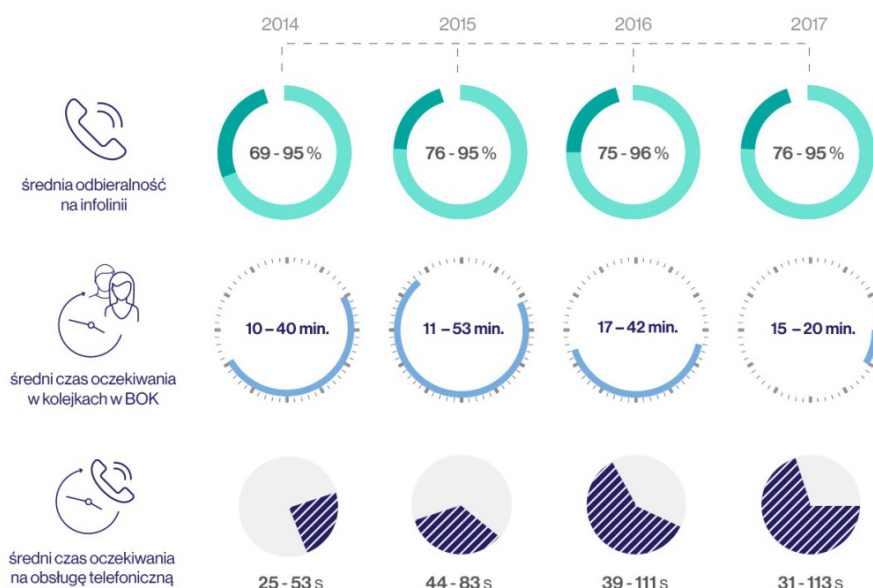
Dwie z czterech spółek obrotu znacząco poprawiły odbieralność zgłoszeń telefonicznych. Na koniec 2017 r. odbieralność zgłoszeń telefonicznych wynosiła w poszczególnych spółkach od 76% do 95%. Istotnie skrócił się czas oczekiwania klientów w kolejkach do obsługi w BOK. Średni czas oczekiwania w poszczególnych spółkach wynosił od 15 minut 21 sekund do 20 minut 22 sekund. W dwóch spółkach skrócił się średni czas oczekiwania na obsługę telefoniczną. Na koniec 2017 r. wynosił on w poszczególnych spółkach od 31 sekund do 1 minuty i 53 sekund. Natomiast wzrost czasu oczekiwania na połączenie w pozostałych spółkach spowodowany był m.in. uruchomieniem dodatkowych funkcjonalności w telefonicznym kanale kontaktu oraz udostępnieniem możliwości zgłaszania i obsługi spraw, które do tej pory mogły być zrealizowane jedynie podczas osobistej wizyty w BOK.

<sup>86</sup> Dz. U. poz. 2166 – weszło w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 25

#### Czas oczekiwania na obsługę w latach 2014–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ze skontrolowanych spółek obrotu.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich<sup>87</sup>, spółki wprowadziły szereg działań związanych z informowaniem konsumentów o możliwości rozstrzygnięcia spraw spornych. Wprowadzono zmiany w *Ogólnych Warunkach Umowy* oraz w *Zbiorze Praw Konsumenta*.

W jednej grupie kapitałowej i spółce obrotu utworzono instytucję rzecznika konsumentów. Funkcję Rzecznika Klienta utworzono w Energa-Obrót 11 sierpnia 2017 r. Miał on za zadanie kontaktowania się z klientami i osobami poszkodowanymi w niestandardowych sprawach, wymagających uzyskania dodatkowych informacji lub wsparcia. Powołany w Grupie Kapitałowej TAURON Rzecznik Praw Konsumenta rozpatrywał skargi i reklamacje klientów rozpatrzonych negatywnie w standardowym procesie reklamacyjnym oraz te dla których wyczerpano proces odwoławczy. Na etapie ponownego rozpatrywania reklamacji rzecznik mógł zmienić decyzję podjętą w standardowym procesie reklamacyjnym i uznać roszczenie klienta ze względu na specyficzne okoliczności reklamacji.

Wszystkie skontrolowane OSD, zgodnie z § 42 *rozporządzenia systemowego* umożliwiały przyjmowanie od odbiorców przez całą dobę zgłoszeń i reklamacji dotyczących przerw i awarii w dostarczeniu energii elektrycznej. Zgłoszenia przyjmowane były pod numerem alarmowym 991 oraz pod numerami dedykowanymi dla konkretnego OSD. Dla numeru kontaktowego 991 spółki miały możliwość równoczesnej obsługi od 30 połączeń do 2780. Jednocześnie niektóre OSD dążyły do zwiększenia przepustowości obsługi telefonicznej. Przykładowo w PGE Dystrybucja numer alarmowy w pięciu oddziałach Spółki obsługiwany przez centralny system IVR<sup>88</sup> umożliwiał obsługę 500 jednoczesnych połączeń. W oddziałach Warszawa i Łódź działały wydzielone systemy IVR, umożliwiające jednoczesną obsługę 30 zgłoszeń. W 2018 r. spółka planowała zakończyć wdrożenie centralnego systemu IRV i rejestracji w ww. oddziałach, co umożliwi obsługę co najmniej 1000 jednoczesnych połączeń. W przypadkach zgłoszenia awarii przez odbiorcę z sąsiedniego OSD, spółki co do zasady, w przypadku zdarzeń niezagrażających życiu lub zdrowiu przekazywały odbiorcy numer do OSD świadczącego dla niego usługi.

Przyjmowanie przez OSD zgłoszeń o przerwach w dostawie prądu i awariach

<sup>87</sup> Dz. U. poz. 1823. Ustawa weszła w życie w dniu 10 stycznia 2017 r.

<sup>88</sup> Interactive Voice Response – interaktywna odpowiedź głosowa.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Natomiast dla zdarzeń zagrażających życiu lub zdrowiu oprócz podania numeru, informacja o tym zdarzeniu przekazywana była do sąsiednich OSD.

Odbiorca miał również możliwość zgłoszenia awarii bezpośrednio w jednostkach organizacyjnych OSD oraz w BOK. Dodatkowo w trzech OSD konsument mógł zgłosić awarię poprzez portal spółki. PGE Dystrybucja planowała w 2018 r. uruchomienie aplikacji mobilnej oraz umożliwienie zgłoszenie awarii za pośrednictwem strony internetowej, co zapewni skuteczny kanał kontaktu z osobami niepełnosprawnymi. Jednocześnie TAURON Dystrybucja do komunikacji z konsumentem wykorzystywał aplikacje mobilne.

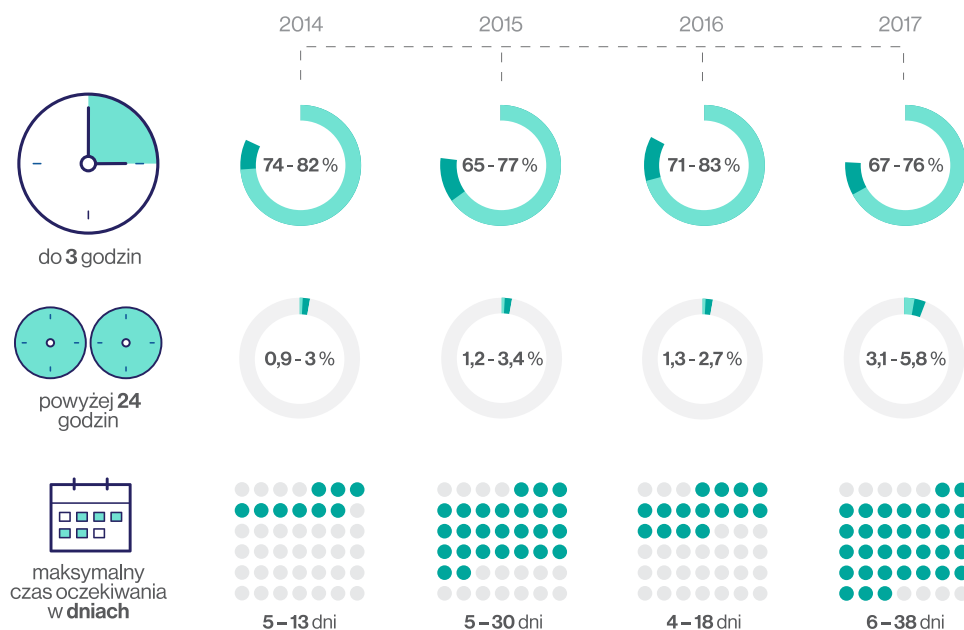
### Czas usuwania awarii

W Spółkach całodobowo pracowały służby dyspozytorskie, które jako służby ruchu, wspomagane systemami czasu rzeczywistego SCADA nadzorowały pracę sieci oraz odpowiadały za proces usuwania zakłóceń i awarii w jej pracy, co zapewniało sprawne podejmowanie decyzji w zakresie przydzielenia zadań związanych z przywróceniem zasilania odbiorcom.

W latach 2014–2017 najczęściej awarii usuwano w czasie do trzech godzin. W zależności od roku i spółki odsetek usuniętych awarii w okresie do trzech godzin stanowił od 65% do 83%. Natomiast awarie usuwane powyżej 24 godzin stanowiły zaledwie od 0,9% do 5,8%. Najdłuższe czasy usuwania awarii odnotowano w 2015 r. i 2017 r. a spowodowane to było awariami na dużą skalę powstałymi w związku z gwałtownymi zjawiskami atmosferycznymi. Głównym problemem przy usuwaniu awarii w sieciach elektroenergetycznych były trudne warunki dojazdu i dostępu do uszkodzonych elementów rozległej sieci elektroenergetycznej. Jednym z czynników wydłużających czas był również utrudniony dostęp do uszkodzonej infrastruktury posadowionej na gruntach osób trzecich, gdzie nie można było uzyskać zgody właścicieli na dostęp do urządzeń np. w sadach. Występowały przypadki, w których dostęp był możliwy dopiero po interwencji Policji lub też wydaniu decyzji administracyjnej.

### Infografika nr 26

Ilość godzin jaka upłynęła pomiędzy powiadomieniem OSD o zakłóceniu, a usunięciem awarii przez OSD. Dane dotyczące lat 2014–2017



<sup>1</sup> Dane dotyczące Enea Operator za okres 01.01.2017 r. – 31.08.2017 r.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od skontrolowanych OSD.

Informacje o przewidywanym czasie wznowienia dostarczania energii elektrycznej były udzielane przez dyspozytorów, którzy w tym czasie

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

obsługiwali telefon alarmowy 991 oraz za pośrednictwem strony internetowej OSD lub infolinii spółek.

Spółki powiadamiały odbiorców o terminach i czasie planowanych przerw w dostarczaniu energii elektrycznej, dochowując terminu pięciodniowego wyprzedzenia powiadomienia o planowanym wyłączeniu. Powiadomienia zamieszczane były na stronie internetowej, przesyłane pocztą elektroniczną do odbiorców, którzy zarejestrowali się (poprzez internetową aplikację), w formie ogłoszeń plakatowych i prasowych.

### 5.4. Postępowanie w sprawach spornych

#### Zapewnienie konsumentom dostępności do środków rozstrzygania sporów

W URE funkcjonowały mechanizmy umożliwiające rozwiązywanie sporów na rynku energii elektrycznej z udziałem konsumentów. Prezes URE rozstrzygał na wniosek strony spory określone w art. 8 ust. 1 *uPe*. Przy Prezesie URE powołano także w maju 2017 r. Koordynatora do spraw negocjacji. Jednak pomimo upływu ponad pół roku od jego powołania, do końca 2017 r. nie zakończono prac nad zapewnieniem wystarczających warunków organizacyjno-kadrowych pracy Koordynatora, co nie sprzyjało efektywnemu załatwianiu przez niego spraw. W efekcie do końca 2017 r. udało mu się zakończyć niespełna 19% zgłoszonych spraw.

Zgodnie z zapisami *ustawy o okik* Prezes UOKiK nie prowadził poradnictwa prawnego na rzecz indywidualnych konsumentów w ich sporach z przedsiębiorcami. Ponieważ działalność przedsiębiorstw energetycznych była przedmiotem wpływających do UOKiK sygnałów o podejrzeniu naruszania interesów konsumentów, udzielano na nie odpowiedzi oraz szacowano potencjalne zagrożenia zbiorowych interesów konsumentów energii elektrycznej na podstawie zawartych w nich informacji.

#### 5.4.1. Postępowania Prezesa URE na podstawie art. 8 ust. 1 *uPe*

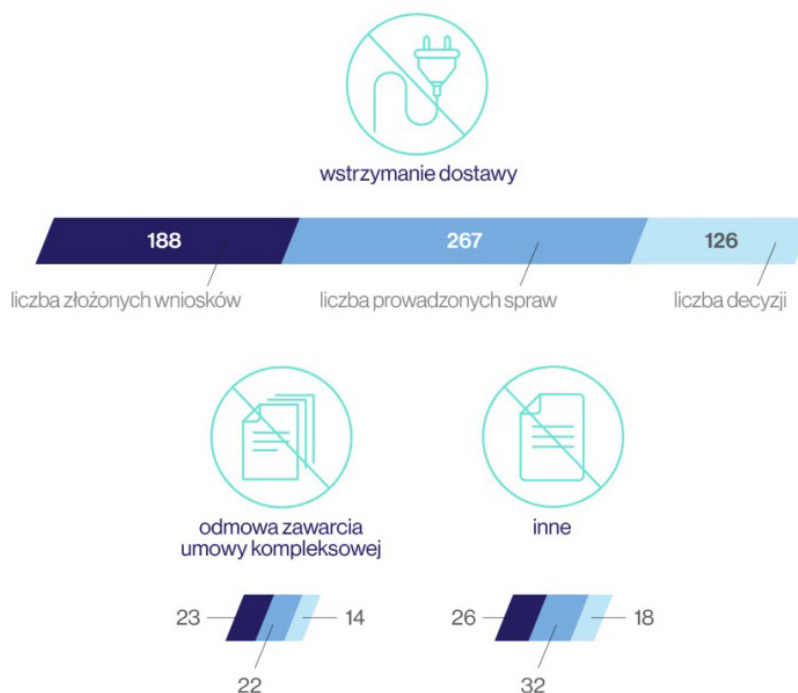
W latach 2014-2017 (do III kw.) łącznie złożono 237 wniosków o rozstrzygnięcie sporu na podstawie art. 8 ust. 1 *uPe*, w okresie tym było również rozpatrywanych 13 wniosków wniesionych przed dniem 1 stycznia 2014 r. Wydanych zostało 158 decyzji, a 41 wniosków pozostawiono bez rozstrzygnięcia (pozostawienie bez rozpatrzenia, odmowa wszczęcia postępowania). Na koniec III kw. 2017 r. w toku pozostawało 51 spraw, z tego 19 było zawieszonych. Do decyzji wydanych w badanym okresie wniesione zostały 42 odwołania do sądu. Według stanu na 15 stycznia 2018 r. w 16 sprawach oddalono odwołanie, a w jednej sprawie uwzględniono.

Głównym przedmiotem rozstrzyganych sporów były sprawy dotyczące wstrzymania dostaw energii elektrycznej – 188 wniosków (79,3%) oraz odmowy zawarcia umowy kompleksowej – 23 wnioski (9,7%).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 27

Sprawy prowadzone przez Oddziały Terenowe URE w latach 2014–2017 z wniosku złożonego w trybie art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne (I–III kw.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z URE.

Sprawy sporne prowadzone były przez oddziały terenowe URE. Zgodnie z art. 30 ust. 1 *uPe* do postępowania przed Prezesem URE stosowano, z zastrzeżeniem ust. 2–4, przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego z uwzględnieniem przepisów określonych w *uPe*, dotyczących rozstrzygania sporów. NIK nie stwierdziła przypadków przewlekłego prowadzenia postępowania.

### 5.4.2. Postępowania ADR

W URE od maja 2017 r. funkcjonował Koordynator do spraw negocjacji przy Prezesie URE<sup>89</sup>. Po powołaniu Koordynator podjął działania, zarówno w ramach URE jak i na zewnątrz, mające na celu zorganizowanie jego działalności. Na stronie internetowej URE została wydzielona podstrona dotycząca Koordynatora i jego działalności, na której publikowane były informacje dotyczące prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich<sup>90</sup>, w tym tekst Regulaminu i wzór wniosku o wszczęcie postępowania.

Jednak strona internetowa Koordynatora nie pozwalała na złożenie wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich i przekazanie dokumentów, które powinny być dołączone do tego wniosku – w postaci elektronicznej. Było to niezgodne z przepisem art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy *o ADR*. Dodatkowo zapisy na stronie internetowej Koordynatora mogły błędnie sugerować o możliwości złożenia wniosku online. Zawarto na niej informację, że pismo do Koordynatora z intencją przeprowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązania sporu konsumenckiego może zostać złożone m.in. z wykorzystaniem formularza

**Funkcjonalność strony Koordynatora nie spełniała wymogów ustawy o ADR**

<sup>89</sup> Dalej: Koordynator.

<sup>90</sup> Na podstawie ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich Dz. U. poz. 1823. Dalej: *ustawa o ADR* (ang. Alternative Dispute Resolution).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kontaktowego zamieszczonego na jego stronie internetowej. W rzeczywistości konsumenci nie mieli możliwości złożenia tą drogą wniosku o wszczęcie postępowania ADR i przekazania dokumentów z wykorzystaniem formularza kontaktowego. Brak takiej funkcjonalności strony spowodowany był faktem iż Koordynator nie dysponował odpowiednim budżetem, a jej uruchomienie nie zostało zapewnione w ramach obsługi organizacyjnej przez URE. Według wyjaśnień Koordynatora uruchomienie takiej funkcjonalności miało być zrealizowane w 2018 r. W ocenie NIK informowanie o możliwości, które faktycznie nie ma wprowadzało konsumentów w błąd i mogło przyczynić się do obniżenia poziomu ich zaufania do instytucji powołanej do rozwiązywania sporów z ich udziałem.

Stronom poszczególnych postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązania sporu konsumenckiego nie były również udostępniane za pośrednictwem strony internetowej Koordynatora informacje dotyczące postępowania, w którym brały one udział (pozwalające sprawdzić status konkretnej sprawy, tok postępowania, zgromadzone dokumenty, stanowiska stron etc.). Nie spełniało to wymogów określonych w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o ADR. Nieprawidłowości te wskazują na dotychczasowy brak realizacji części celów *dyrektywy ADR*<sup>91</sup>, kładącej nacisk na internetowe postępowanie w zakresie rozwiązywania sporów konsumenckich.

Postępowania prowadzone przez Koordynatora

W 2017 r. do Koordynatora wniesionych zostało 156 wniosków o wszczęcie postępowania, z tego rynku energii elektrycznej dotyczyło 137 (87,8%). Pozostałe 19 wniosków odnosiło się do rynków gazu i ciepła. Żaden z wniosków nie został pozostawiony bez rozpoznania i na ich podstawie wszczęte zostały postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Dla wszczętych postępowań dotyczących rynku energii elektrycznej w 14 przypadkach (10,2% wszczętych postępowań) przedsiębiorstwo energetyczne nie wyraziło zgody na udział w postępowaniu, co skutkowało ich zakończeniem. W pozostałych przypadkach zainicjowane zostało postępowanie co do meritum (89,8% wszczętych postępowań).

Poza powyższymi 156 wnioskami o wszczęcie postępowania, do Koordynatora w 2017 r. wpłynęło 226 pism niespełniających wymogów wniosku, z których 208 (92%) dotyczyło rynku energii elektrycznej. Spośród nich w 200 przypadkach (96,2%) Koordynator wzywał do uzupełnienia braków formalnych i informował o istocie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. W 110 przypadkach (55%) braki formalne nie zostały uzupełnione, w ośmiu przypadkach (4%) Koordynator odmówił rozpatrzenia sporu, zaś 82 przypadki (41%) stanowiły sprawy, w których – według stanu na koniec 2017 r. – mogły zostać wszczęte w 2018 r. postępowania po skutecznym uzupełnieniu braków formalnych. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu, udział w postępowaniu był dla stron co do zasady bezpłatny, a strony mogły jedynie ponieść określone koszty w toku postępowania pod warunkiem ich akceptacji. Nie wystąpiły przypadki Postępowań ADR, w których strony poniosły koszty z nimi związane.

Wysoka fluktuacja i niedostateczna ilość kadr obsługi Koordynatora

W okresie ponad pół roku od powołania Koordynatora, w URE do końca 2017 r. nie została w pełni ustabilizowana sytuacja kadrowa w zakresie obsługi Koordynatora. Występowała fluktuacja pracowników URE oddelegowywanych jedynie okresowo do obsługi Koordynatora. Działania zmierzające do ustalenia stałego zespołu pracowników obsługujących Koordynatora (w razie potrzeby również spoza dotychczasowej kadry urzędu) były odkładane w czasie. Nie sprzyjało to efektywnemu realizowaniu działań Koordynatora i uzyskaniu stanu pełnej gotowości do wykonywania zadań. Wzrostowi liczby spraw kierowanych do Koordynatora nie towarzyszyło zwiększenie zakresu obsługi organizacyjnej zapewnianej przez URE.

<sup>91</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 63. Dalej: *dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich*.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Niski odsetek spraw zakończonych przez Koordynatora

Stan ten stał się jedną z przyczyn niskiego odsetka zakończonych postępowań. Spośród 123 postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich wszczętych i prowadzonych co do meritum przez Koordynatora, do końca 2017 r. zostały zakończone (sporządzony został protokół, strony sporu doszły do porozumienia) tylko 23 postępowania (18,7%). Na koniec 2017 r. 95 postępowań pozostawało w toku (77,2%). W 32 (26%) spośród 123 prowadzonych postępowań Koordynator przedłużał termin załatwienia sprawy – ponad 90 dni od doręczenia wniosku spełniającego warunki formalne. Postępowanie w części spraw wydłużało się także z powodu niskiej świadomości prawnej konsumentów, w tym niezrozumienia istoty postępowania ADR, co powodowało konieczność wykonywania licznych, często powtarzających się, czynności informacyjnych i wyjaśniających.

### Infografika nr 28

Postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich prowadzonych przez Koordynatora do spraw negocjacji przy Prezesie URE – według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych URE.

W celu rozwiązania problemów w listopadzie 2017 r. powstała co prawda w ramach Biura Dyrektora Generalnego URE jednostka dedykowana do obsługi Koordynatora – Zespół Obsługi Koordynatora (ZOK). Jednak od 1 grudnia 2017 r. został do niej przeniesiony tylko jeden pracownik URE, zaś od stycznia 2018 r. został w niej zatrudniony drugi pracownik przeniesiony z Ministerstwa Sprawiedliwości. Do obsadzenia pozostawał nadal jeden etat – rozpoczęcie naboru na ostatnie wolne stanowisko w ZOK planowane było na 2018 r.

NIK odnotowuje przy tym, iż w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (a wcześniej projektem założeń projektu ustawy) Prezes URE zgłaszał uwagi co do pożądanego sposobu zapewnienia Koordynatorowi wsparcia w wykonywaniu zadań. Proponowane rozwiązania ostatecznie nie znalazły się jednak w projekcie wniesionym na posiedzenie Rady Ministrów.

### 5.4.3. Udział Prezesa UOKiK w sprawach spornych

#### Sygnaly konsumenckie

W latach 2014–2017 do UOKiK wpłynęło ogółem 9798 sygnałów konsumenckich odnoszących się do działalności przedsiębiorców. Około 2,5 tys. zgłoszeń dotyczyło nieprawidłowości w branży elektroenergetycznej. Głównymi sprawami, których dotyczyły zgłoszenia były:

- umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa – konsumenci twierdzili, że zostali wprowadzeni w błąd co do zakresu i warunków przedstawionej do podpisu umowy. Ponadto czuli wywieranie presji na jak najszybsze podpisanie przedstawianych im dokumentów;
- faktury na kwoty wyliczone niezgodnie ze stanem rzeczywistym – konsumenci twierdzili, że wystawione faktury zawierały błędy wynikające z braku aktualizacji zmian w umowach lub ze zmiany sposobu naliczania zużytej energii.

UOKiK we wszystkich zbadanych sygnałach konsumenckich, stwierdził indywidualny charakter sprawy i udzielił informacji o właściwych instytucjach, uprawnionych do podjęcia czynności. Konsumenci byli kierowani między innymi do właściwego miejscowo rzecznika konsumentów, działającego przy URE Punktu Informacji dla Odbiorców Paliw i Energii, Stowarzyszenia Konsumentów Polskich lub Federacji Konsumentów.

#### Wyrażanie przez Prezesa UOKiK istotnego dla sprawy poglądu w postępowaniach sądowych

Od 17 kwietnia 2016 r. Prezes UOKiK był uprawniony do wyrażania, na wniosek konsumenta, istotnego dla sprawy poglądu w postępowaniach przed sądem powszechnym o ile przemawiał za tym interes publiczny i sprawa dotyczyła ochrony konkurencji i konsumentów. W okresie do zakończenia kontroli NIK Prezes UOKiK otrzymał dwa wnioski o udzielenie sądowi istotnego dla sprawy poglądu na podstawie art. 31 d ustawy *o okik*. W jednym przypadku Prezes UOKiK przedstawił sądowi istotny dla sprawy pogląd. W drugiej sprawie wniosek został oddalony z uwagi na brak interesu publicznego, który był przesłanką do wyrażenia poglądu.

#### Nadzór Prezesa UOKiK nad Koordynatorem

Zgodnie z art. 20 ustawy *o ADR* Prezes UOKiK prowadził Rejestr podmiotów uprawnionych do pozasądowego rozwiązywania sporów. W Rejestrze tym znajdował się jeden podmiot dedykowany do prowadzenia postępowań na rynku elektroenergetycznym czyli Koordynator do spraw negocjacji działający przy Prezesie URE, który został wpisany do rejestru 6 września 2017 r. W wyniku monitoringu strony internetowej Koordynatora ds. negocjacji przy Prezesie URE, przeprowadzonej w styczniu 2018 r. przez UOKiK, stwierdzono konieczność jej uzupełnienia w następującym zakresie:

- średniego czasu trwania postępowania toczącego się przed Koordynatorem (art. 10 pkt 14 ustawy *o ADR*),
- informacji statystycznych o procentowym udziale przypadków, w których strony zastosowały się do wyniku postępowania ADR, w stosunku do liczby wszczętych postępowań albo informacji, że Koordynator nie prowadzi takich analiz (art. 10 pkt 16 ustawy *o ADR*).

Do dnia zakończenia kontroli strona internetowa Koordynatora ds. negocjacji przy Prezesie URE nie została uzupełniona.

Prezes UOKiK stosownie do postanowień art. 47 ustawy *o ADR* realizował działania edukacyjno-informacyjne mające na celu popularyzację wiedzy o możliwościach pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Działania te polegały głównie na rozpowszechnianiu wiedzy przez stronę internetową UOKiK, ulotki informacyjne, udział w konferencji z okazji Światowego Dnia Konsumenta, organizacji kampanii informacyjnej *Polub Polubowne*.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy prawa konsumenta energii elektrycznej były respektowane, a działania organów administracji rządowej oraz spółek przyczyniały się do zwiększenia skuteczności ochrony tych praw?
<b>Cele szczegółowe</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy zapewniono wszystkim konsumentom możliwość zawierania umów w sposób niedyskryminacyjny i na warunkach wolnorynkowych?</li><li>2. Czy odbiorcom końcowym zagwarantowano prawo do nieprzerwanych dostaw energii elektrycznej o określonej jakości?</li><li>3. Czy zorganizowano efektywny system obsługi odbiorcy energii elektrycznej?</li><li>4. Czy zagwarantowano wszystkim konsumentom dostępność do skutecznych środków rozstrzygnięcia sporów?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Ministerstwo Energii, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, cztery spółki sprzedaży energii elektrycznej, czterech Operatorów Sieci Dystrybucyjnej.
<b>Kryteria kontroli</b>	<p>Ministerstwo Energii, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Regulacji Energetyki – określone w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i><sup>92</sup> tj. legalność, gospodarność, celowość i rzetelność.</p> <p>Spółki dystrybucyjne i spółki obrotu – określone w art. 5 ust. 3 ustawy <i>o NIK</i>, tj. legalność i gospodarność.</p>
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2014–2017 z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych przed 2014 r., o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 9 października 2017 r. do 5 marca 2018 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK</b>	Pisma skierowano do 90 Powiatowych i Miejskich Rzeczników Konsumentów (uzyskano odpowiedzi od 88), Towarzystwa Obrotu Energią, Polskiego Towarzystwa Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej, Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji, Federacji Konsumentów, Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Ministerstwa Finansów, 16 Wojewodów (uzyskano odpowiedzi od 15). Od powyższych podmiotów pobrano informacje m.in. w zakresie: ochrony odbiorcy wrażliwego, ochrony praw konsumenta energetycznego przez przedsiębiorstwa energetyczne, analizy WOT w obszarze liberalizacji rynku energii elektrycznej i wdrażania inteligentnych sieci elektroenergetycznych.
<b>Pozostałe informacje</b>	Kontrola <i>Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej (P/17/022)</i> została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z respektowaniem praw konsumenta energii elektrycznej przez przedsiębiorstwa energetyczne, UOKiK czy URE. W celu przygotowania założeń do kontroli planowej przeprowadzono kontrolę rozpoznawczą <i>Organizacja systemów ochrony praw konsumenta energii elektrycznej oraz ustanawiania stawek taryfowych (R/17/002)</i> . Podmioty do kontroli zostały wybrane w sposób celowy. Minister Energii jest odpowiedzialny za kreowanie polityki energetycznej państwa oraz realizację dyrektyw UE i prawa krajowego. Prezes UOKiK reprezentuje konsumentów na szczeblu UE i krajowym. Prezes URE reguluje rynek energii i przez czynności regulacyjne wzmacnia pozycję odbiorcy ostatecznego. Natomiast spółki obrotu i spółki dystrybucyjne są zobowiązane do przestrzegania przepisów UE oraz krajowych w trakcie sprzedaży i dystrybucji energii elektrycznej.

<sup>92</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: ustawa *o NIK*.

## ZAŁĄCZNIKI

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 11 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 35 wnioski pokontrolne. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 12 wniosków, podjęto działania w celu realizacji 10 wniosków a 13 wniosków nie zrealizowano. W pięciu przypadkach kierownicy jednostek kontrolowanych skorzystali z prawa złożenia umotywowanych zastrzeżeń do zapisów w wystąpieniach pokontrolnych. 22 zastrzeżenia zostały oddalone, cztery zastrzeżenia uznano w części a osiem uznano w całości.

Finansowe, prawne i inne skutki kontroli

Prawne – zmiana *rozporządzenia taryfowego*.

Usługowe – wzmożona działalność Prezesa UOKiK – uruchomienie kampanii edukacyjnych w publicznym radiu i TV.

Finansowe – Przychody z kar administracyjnych z tytułu nieterminowego wydawania przez OSD warunków przyłączenia. Sprawy w toku. Szacunkowa wartość przychodów Skarbu Państwa na dzień 30 marca 2018 r. to 8322 tys. zł.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Kontrolę w 11 podmiotach przeprowadził Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>93</sup>
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Energii	Krzysztof Tchórzewski	N
	Urząd Regulacji Energetyki	Maciej Bando	PN
	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Marek Niechciał	PN
	ENEA SA	Mirosław Kowalik	PN
	ENEA Operator sp. z o.o.	Andrzej Kojro	PN
	ENERGA-Obrót SA	Jarosław Dybowski	PN
	ENERGA-Operator SA	Piotr Dorawa	PN
	PGE Dystrybucja SA	Wojciech Lutek	PN
	PGE Obrót SA	Dariusz Czuk	PN
	TAURON Dystrybucja SA	Robert Zasina	PN
	TAURON Sprzedaż sp. z o.o.	Rafał Soja	PN

<sup>93</sup> P – ocena pozytywna, PN – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna.

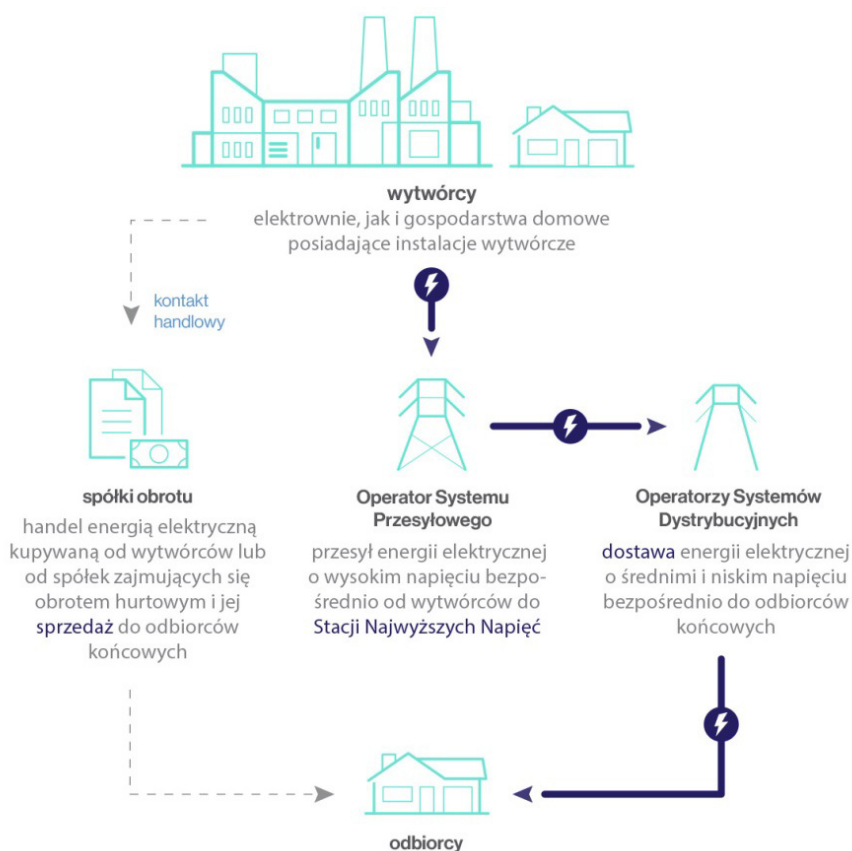
## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

### Rynek energii w Polsce

Rynek energii elektrycznej w Polsce tworzą następujące grupy podmiotów: wytwórcy, spółki obrotu, operatorzy systemów, odbiorcy. Na koniec 2017 r. koncesje na sprzedaż energii elektrycznej posiadało 464 podmioty. Jednakże liczba sprzedawców oferujących sprzedaż energii elektrycznej do odbiorców w gospodarstwach domowych wynosiła 30, co stanowiło tylko ok. 6% sprzedawców. Natomiast koncesję na dystrybucję energii elektrycznej posiadało 184 przedsiębiorstwa. Największymi Operatorami Systemów Dystrybucyjnych byli ENEA Operator sp. z o.o., ENERGA-Operator SA, PGE Dystrybucja SA, TAURON Dystrybucja SA i oraz Innogy Stoen Operator sp. z o.o.

### Infografika nr 29

#### Schemat funkcjonowania rynku energii w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK

Energie elektryczną wytwarzają zarówno duże elektrownie, jak i małe gospodarstwa domowe posiadające instalacje wytwórcze. Spółki obrotu zajmują się handlem energią elektryczną zakupywaną od wytwórców lub od spółek zajmujących się obrotem hurtowym i jej sprzedażą do odbiorców końcowych. Natomiast dostawą energii elektrycznej zajmują się operatorzy, w tym jeden operator systemu przesyłowego Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA. Operator Systemu Przesyłowego odpowiada za przesył energii elektrycznej o wysokim napięciu (220 kV i 400 kV) bezpośrednio od wytwórców do Stacji Najwyższych Napięć. Natomiast OSD dystrybuują energię elektryczną o średnimi i niskim napięciu (od 230 kV do 110 kV) bezpośrednio do odbiorców końcowych. Jakkolwiek wytwarzanie i obrót energią elektryczną stanowią dziedziny, w ramach których możliwa jest konkurencja o tyle działalność sieciowa stanowi monopol naturalny.

Na koniec I kw. 2017 r. było 17,3 mln. odbiorców końcowych podzielonych na cztery grupy taryfowe. Do grupy taryfowej A należało 467 największych

odbiorców czyli kopalnie, fabryki. Grupę taryfową B tworzyły duże firmy w łącznej liczbie 37,8 tys. podmiotów. Kolejną grupę taryfową C stanowiły małe i średnie przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa rolne w łącznej liczbie 1,6 mln podmiotów. Największą grupę stanowili odbiorcy taryfy G 15,7 mln podmiotów (91%), do której należały m.in. gospodarstwa domowe. Chociaż gospodarstwa domowe są przeważającymi liczebnie odbiorcami to ilościowo ich konsumpcja wynosiła tylko ok. 24% krajowego zużycia energii elektrycznej. Natomiast odbiorcy przemysłowi rozliczani według taryfy A i B stanowiący łącznie 0,22% odbiorców końcowych zużytkowali łącznie 58% energii elektrycznej.

**Tabela nr 6**  
**Liczba odbiorców i ilość dostarczonej energii elektrycznej w podziale na grupy taryfowe (I kw. 2017 r.)**

Grupa taryfowa	Liczba odbiorców	Ilość energii elektrycznej dostarczonej odbiorcom [GWh]
A	467	24 583 021
B	37 778	50 288 055
C	1 591 050	23 756 735
G	15 674 341	31 245 667

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE.

Prawa konsumenta energii elektrycznej<sup>94</sup>

Konsument posiada **prawo dostępu do sieci** co oznacza, że OSD ma obowiązek przyłączenia odbiorcy do sieci dystrybucyjnej jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci elektroenergetycznej i dostarczania energii, a wnioskujący o przyłączenie spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru (art. 7 ust. 1 *uPe*). Klient przedsiębiorstwa energetycznego ma prawo otrzymywania energii elektrycznej dostarczanej siecią dystrybutora od wybranego sprzedawcy, w sposób ciągły i niezawodny. Jednocześnie klient posiada prawo niedyskryminacyjnego traktowania, czyli równoprawnego traktowania przez dystrybutora wszystkich klientów, którzy znajdują się w podobnej sytuacji (art. 4 *uPe*).

Każdy konsument posiada **prawo zakupu energii elektrycznej od wybranego sprzedawcy lub od sprzedawcy z urzędu** jeśli nie skorzystał z prawa zmiany sprzedawcy (art. 5a ust. 1 *uPe*). Szczegółowa procedura zmiany sprzedawcy zawarta jest w IRiESD poszczególnych OSD. Pierwszym krokiem w procesie zmiany sprzedawcy jest zawarcie umowy z wybranym sprzedawcą a następnie wypowiedzenie przez klienta umowy sprzedaży zawartej z dotychczasowym sprzedawcą. Jeśli konsument posiadał dotychczas zawartą umowę kompleksową, a z nowym zawarł umowę sprzedaży to jest również zobowiązany do zawarcia umowy na świadczenie usług dystrybucyjnych z OSD. Po zawarciu umowy sprzedaży należy powiadomić OSD o zmianie sprzedawcy. Zazwyczaj do wykonania tych wszystkich czynności klient upoważnia nowego sprzedawcę. OSD jest zobowiązany umożliwić odbiorcy zmianę sprzedawcy, nie później niż w terminie 21 dni od dnia powiadomienia właściwego OSD o zawarciu umowy sprzedaży lub umowy kompleksowej z nowym sprzedawcą (art. 4j ust. 6 *uPe*). Natomiast dotychczasowy sprzedawca ma obowiązek dokonać rozliczeń z klientem, który skorzystał z prawa do zmiany sprzedawcy, nie później niż w okresie 42 dni od dnia dokonania tej zmiany. Zatem OSD ma obowiązek poinformować dotychczasowego sprzedawcę o ilości zużytej energii elektrycznej przez odbiorcę, w terminie umożliwiającym dotychczasowemu sprzedawcy dokonanie rozliczeń z odbiorcą (art. 4j ust. 7 *uPe*).

Istotną kwestią przy zmianie sprzedawcy jest sprawdzenie przez klienta terminu wejścia w życie nowej umowy sprzedaży oraz rozwiązania dotychczasowej umowy. Zmiana sprzedawcy bez weryfikacji przez klienta warunków rozwiązania dotychczasowej umowy wiązać się może z negatywnymi skutkami. Z zasady odbiorca może wypowiedzieć umowę zawartą na czas oznaczony bez ponoszenia kosztów i odszkodowań innych niż

<sup>94</sup> Opracowano na podstawie *Zbioru praw konsumenta energii elektrycznej* wydanego przez Urząd Regulacji Energetyki, stan na 10 stycznia 2017 r.  
<https://www.ure.gov.pl/pl/poradnik-odbiorcy/zbior-praw-konsumenta/6930,Zbior-praw-konsumenta-energii-elektrycznej-stan-na-10-stycznia-2017-r.html> [2018.03.01].

wynikające z treści umowy (art. 4j ust. 3a *uPe*). W praktyce wypowiadając umowę kompleksową odbiorca posiada zazwyczaj miesięczny okres wypowiedzenia i nie ponosi w związku z tym żadnych kosztów. Natomiast umowy sprzedaży zawierają w swojej treści często wygórowane kary umowne, związane z przedterminowym rozwiązaniem umowy zawartej na czas określony oraz zasad łącznego oferowania kilku produktów (prąd, gaz, monter, ubezpieczenie itp.).

Konsument energii elektrycznej posiada **prawo do korzystania z usług dystrybucji energii elektrycznej** rozliczanej na podstawie stawek opłat oraz warunków ich stosowania, wynikających z taryf OSD zatwierdzonych przez OSD. Taryfy usług dystrybucyjnych są zatwierdzane przez Prezesa URE z uwagi na fakt, że działalność sieciowa stanowi monopol naturalny.

Odbiorca końcowy energii elektrycznej ma **prawo wyboru rodzaju umowy**, na podstawie której zakupuje energię elektryczną. W przypadku odbiorcy zasiedziałego, który jeszcze nie dokonywał zmiany sprzedawcy, zakup energii elektrycznej i usługi jej dystrybucji dokonywany jest na podstawie umowy kompleksowej. Wraz z postępującą liberalizacją rynku energii i dążeniem do rozliczania się odbiorcy ze sprzedawcą i OSD na podstawie jednej faktury, coraz częściej umożliwia się konsumentom zawieranie umów kompleksowych. Takie udogodnienie stwarzają zawarte pomiędzy spółką sprzedaży i OSD umowy GUD-K, których liczba w latach 2014–2017 z roku na rok wzrastała.

Konsument energii elektrycznej posiada **prawo do dostępu do informacji** czyli uzyskania od przedsiębiorcy energetycznego informacji takich jak:

- projekty wprowadzanych zmian w zawartych umowach, wraz z informacją o prawie do wypowiedzenia umowy w przypadku braku akceptacji nowych warunków, z wyjątkiem zmian cen lub stawek opłat określonych w zatwierdzonych taryfach (art. 5 ust. 5 *uPe*) – obowiązek sprzedawcy i OSD;
- podwyżki cen lub stawek opłat za dostarczanie energii elektrycznej. Informacja powinna być przekazana w sposób przejrzysty i zrozumiały w ciągu jednego okresu rozliczeniowego od dnia tej podwyżki (art. 5 ust. 6 *uPe*) – obowiązek sprzedawcy;
- możliwości zmiany sprzedawcy i stosowanej przy zmianie sprzedawcy procedury (§ 13 ust. 5 pkt 2 *rozporządzenia systemowego*);
- zasady rozliczeń za energię elektryczną oraz aktualne taryfy;
- prawa konsumenta, w tym sposób wnoszenia skarg i rozstrzygania sporów (art. 5 ust. 6d *uPe*) – obowiązek sprzedawcy;
- struktura paliw zużytych lub innych nośników energii służących do wytworzenia energii elektrycznej sprzedanej przez niego w poprzednim roku kalendarzowym oraz o miejscu, w którym są dostępne informacje o wpływie wytwarzania tej energii na środowisko, co najmniej w zakresie emisji dwutlenku węgla i radioaktywnych odpadów (art. 5 ust. 6a *uPe*) – obowiązek sprzedawcy;
- ilość energii elektrycznej zużytej przez odbiorcę w poprzednim roku wraz z miejscem, w którym są dostępne informacje o przeciętnym zużyciu energii elektrycznej dla danej grupy przyłączeniowej odbiorców, środkach poprawy efektywności energetycznej i efektywnych energetycznie urządzeniach technicznych (art. 5 ust. 6c *uPe*) – obowiązek sprzedawcy.

W rozliczeniu dołączonym do faktury odbiorca powinien mieć zawarte informacje o wielkości zużycia energii elektrycznej w okresie rozliczeniowym oraz o sposobie dokonania odczytu z licznika energii (R – odczyt rzeczywisty, Z – odczyt zdalny, S – odczyt szacowany, O – odczyt podany przez odbiorcę). Na fakturze rozliczeniowej klient powinien również posiadać informację o sposobie wyznaczenia wielkości zużycia energii elektrycznej w sytuacji, gdy okres rozliczeniowy jest dłuższy niż miesiąc i gdy pierwszy lub ostatni dzień okresu rozliczeniowego nie pokrywa się z datami odczytów z licznika lub gdy w trakcie trwania okresu rozliczeniowego nastąpiła zmiana cen lub stawek opłat ewentualnie o miejscu, w którym są dostępne te dane.

Klient przedsiębiorstwa energetycznego ma również **prawo do korzystania ze standardów jakościowych** czyli do:

- otrzymywania energii elektrycznej o określonych w przepisach *rozporządzenia systemowego* parametrach jakościowych (§13 ust. 3 pkt 2 *rozporządzenia systemowego*),
- składania do przedsiębiorstwa energetycznego przez całą dobę zgłoszeń i reklamacji dotyczących dostarczania energii elektrycznej z sieci (§42 pkt 1 *rozporządzenia systemowego*),
- żądania od OSD bezzwłocznego przystępowania do usuwania zakłóceń w dostarczaniu energii elektrycznej spowodowanych nieprawidłową pracą sieci (§42 pkt 2 *rozporządzenia systemowego*),
- żądania od OSD informacji o przewidywanym terminie wznowienia dostarczania energii elektrycznej przerwanego z powodu awarii w sieci (§42 pkt 3 *rozporządzenia systemowego*),
- otrzymywania powiadomień o terminach i czasie planowanych przerw w dostarczaniu energii elektrycznej (§42 pkt 4 *rozporządzenia systemowego*),
- zwrócenia się do OSD o dokonanie sprawdzenia dotrzymania parametrów jakościowych energii elektrycznej dostarczanej z sieci (§42 pkt 9 *rozporządzenia systemowego*),
- żądania od OSD sprawdzenia prawidłowości działania licznika energii elektrycznej (§43 *rozporządzenia systemowego*),
- uzyskania od przedsiębiorstwa energetycznego nieodpłatnej informacji w sprawie zasad rozliczeń oraz aktualnych taryf (§42 pkt 7 *rozporządzenia systemowego*),
- otrzymania od OSD, z co najmniej rocznym wyprzedzeniem, pisemnej informacji o konieczności dostosowania urządzeń i instalacji do zmienionego napięcia znamionowego, podwyższonego poziomu prądów zwarcia, zmiany rodzaju przyłącza lub innych warunków funkcjonowania sieci (§42 pkt 5 *rozporządzenia systemowego*).

### Odbiorca wrażliwy

Na podstawie art. 5c ust.1 *uPe* odbiorcy wrażliwemu energii elektrycznej przysługuje zryczałtowany dodatek energetyczny. Zgodnie z art. 5c ust. 2 *uPe* dodatek energetyczny wynosi rocznie nie więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, ogłaszanej na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. d *uPe*.

Wysokość limitu, o którym mowa w ust. 2, wynosi:

1. 900 kWh w roku kalendarzowym – dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną;
2. 1250 kWh w roku kalendarzowym – dla gospodarstwa domowego składającego się z dwóch do czterech osób;
3. 1500 kWh w roku kalendarzowym – dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej pięć osób.

Minister właściwy do spraw energii ogłasza, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, wysokość dodatku energetycznego na kolejne 12 miesięcy, biorąc pod uwagę środki przewidziane na ten cel w ustawie budżetowej (art. 5c ust.4 *uPe*). Dodatek energetyczny przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji, na wniosek odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej. Do wniosku dołącza się kopię umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej (art. 5d *uPe*).

Wypłata dodatku energetycznego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej. Dodatek energetyczny wypłacają gminy. Gminy otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku energetycznego, w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej. Przy ustalaniu wysokości dotacji celowej na realizację wypłat dodatku energetycznego, uwzględnia się koszty wypłacania odbiorcom wrażliwym energii elektrycznej

dotatku energetycznego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie (art. 5f ust.1-3 *uPe*).

W przypadku gdy odbiorca wrażliwy energii elektrycznej złoży wniosek w przedsiębiorstwie energetycznym zajmującym się dystrybucją energii elektrycznej o zainstalowanie przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego, przedsiębiorstwo to jest obowiązane zainstalować taki układ, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wniosku. Koszty zainstalowania przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego ponosi przedsiębiorstwo energetyczne (art. 6f ust.1-2 *uPe*).

#### Pozostałe istotne uregulowania prawne

*Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 sierpnia 2000 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne*<sup>95</sup> określało szczegółowe zasady przeprowadzania przez przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, kontroli układów pomiarowych, dotrzymywania zawartych umów i prawidłowości rozliczeń, a także wzory protokołów kontroli i upoważnień do przeprowadzania kontroli oraz wzór legitymacji. Z dniem 1 stycznia 2017 r. powyższe rozporządzenie zostało zastąpione *rozporządzeniem Ministra Energii z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne*<sup>96</sup> które określa: 1) szczegółowy sposób przeprowadzania przez przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii kontroli legalności pobierania paliw lub energii, kontroli układów pomiarowo-rozliczeniowych, dotrzymywania zawartych umów oraz prawidłowości rozliczeń, zwanej dalej „kontrolą”, w tym: a) przedmiot kontroli, b) tryb przeprowadzania kontroli, c) szczegółowe uprawnienia kontrolujących; 2) wzory protokołów kontroli i upoważnień do kontroli; 3) wzór legitymacji służbowej.

Istotne uregulowania prawne odnoszące się do ochrony praw konsumentów zostały zawarte w *ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*<sup>97</sup> oraz w *ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta*<sup>98</sup>.

*Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów* określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów, jak również reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów oraz stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów, a także przeciwdziałania antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki, stosowanie niedozwolonych postanowień lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W *ustawie* m.in. w dziale IIIA w przepisach art. 23a-23d odniesiono się do zakazu stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów. W rozdziale IV w przepisach art. 24-28 ustawy *o okik* uregulowano zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

*Ustawa o prawach konsumenta* określa prawa przysługujące konsumentowi, w szczególności m.in: obowiązki przedsiębiorcy zawierającego umowę z konsumentem; zasady i tryb zawierania z konsumentem umowy na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa; zasady i tryb wykonania przysługującego konsumentowi prawa odstąpienia od umowy zawartej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa. W art. 8-11 *ustawy* uregulowano obowiązki przedsiębiorcy w umowach, innych niż umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość. W art. 12-26 *ustawy* uregulowano obowiązki przedsiębiorcy w umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość. W rozdziale 4 *ustawy* zawarto przepisy dotyczące prawa odstąpienia od umowy (art. 27-38 *ustawy*).

<sup>95</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 866 – uchylone z dniem 1 stycznia 2017 r.

<sup>96</sup> Dz. U. poz. 2166 – weszło w życie w dniu 1 stycznia 2017r.

<sup>97</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 798, ze zm.

<sup>98</sup> Dz. U. z 2017r. poz. 683 – ustawa weszła w życie 25 grudnia 2014 r.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

---

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, s.55, ze zm.).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 63).
3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r. poz. 798, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2017r. poz. 683, ze zm.);
10. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2070);
11. Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. z 2016 r. poz. 1823);
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).
13. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 180).
14. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz.570).
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz.U. Nr 128, poz. 895, ze zm.) – uchylone z dniem 27 września 2011 r.
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1200) – weszło w życie 27 września 2011 r. i zostało uchylone z dniem 30 grudnia 2017 r.
17. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz.U. poz. 2500)
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623, ze zm.)

19. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 sierpnia 2000 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne (Dz.U. Nr 75, poz. 866) – uchylone z dniem 1 stycznia 2017 r.
20. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne (Dz.U. poz. 2166) – weszło w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.
21. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie prowadzenia przez Koordynatora do spraw negocjacji postępowania w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów (Dz. U. poz. 1493).
22. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie określania wysokości progów finansowych wartości przedmiotu sporu, których przekroczenie uprawnia do odmowy rozpatrzenia sporu (Dz. U. poz. 1494).

#### 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Energii
8. Minister Przedsiębiorczości i Technologii
9. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Energii i Skarbu Państwa
12. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
13. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
14. Senacka Komisja Nauki, Edukacji i Sportu
15. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
16. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

---



MINISTER ENERGII

Warszawa, 23 października 2018

BDG.III.091.24.2017  
IK: 278694

**Pan**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
**Prezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie,*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) w związku z informacją o wynikach kontroli dotyczącej *ochrony praw konsumentów energii elektrycznej*, przedstawiam następujące stanowisko w zakresie sformułowanych wniosków.

Ad 1) (a). Dodanie przepisu ograniczającego okres obowiązywania umowy, o której mowa w art. 4j ust. 3a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, z późn. zm.), w przypadku energii elektrycznej do 24 miesięcy zaś w przypadku paliw gazowych do 12 miesięcy, stanowiłoby niezajdujące podstawy prawnej (zarówno w prawie Unii Europejskiej jak i prawie krajowym) ograniczenie i godziłoby w zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. Zaproponowany przepis nie doprowadziłby do osiągnięcia celu jakim jest ochrona konsumenta energii przed nieuczciwymi praktykami sprzedawców oraz do zamieszczania w umowach postanowień mniej korzystnych ze względu na potrzebę zrekompensowania możliwych do poniesienia strat przez sprzedawców energii (np. zwiększenie częstotliwości zawierania nowych umów z odbiorcami, itd.).

(b). Zamieszczenie przepisu, w świetle którego w przypadku rozwiązania umowy sprzedaży zawartej na czas oznaczony, przewidującej przyznanie odbiorcy ulgi lub świadczenie sprzedaży na warunkach korzystniejszych niż w przypadku umowy zawieranej na czas nieoznaczony, wysokość roszczenia przedsiębiorstwa energetycznego nie może przekroczyć wysokości korzyści osiągniętej przez odbiorcę jest godne rozważenia i będzie zrealizowane w związku z implementacją nowelizacji dyrektywy 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE. Zbliżone rozwiązania, nawiązujące do proporcjonalności korzyści

uzyskanych przez konsumenta, zaproponowano bowiem w art. 12 ust. 3 dyrektywy 2009/72/WE. W celu jednak zapewnienia zgodności z prawem UE celowe będzie wdrożenie tego przepisu dopiero po uzyskaniu przez nowelizację dyrektywy 2009/72/WE ostatecznego kształtu.

(c). Propozycja zakazu zawierania umów sprzedaży na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa za wyjątkiem przypadku gdy z takim żądaniem wystąpi odbiorca jest godna rozważenia przy okazji uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych nad ustawą o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (UD320).

(d). i ad 4. z wniosków systemowych. Ze względu na zasady techniki prawodawczej nie jest możliwe w jednej ustawie (ustawa – Prawo energetyczne) zamieszczenie przepisów sankcjonujących niewykonanie obowiązków określonych w innej ustawie (ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta). Ponadto, ww. nowelizacja ustawy – Prawo energetyczne wprowadza możliwość cofnięcia koncesji przez Prezesa URE w przypadku wydania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wobec przedsiębiorstwa energetycznego decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ad 2) i 7. z wniosków systemowych. W ww. nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne wprowadza się przepis, zgodnie z którym:

*„2. Koordynator upoważnia na piśmie członka zespołu do prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów między odbiorcami paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym a przedsiębiorstwami energetycznymi oraz między prosumentami będącymi konsumentami a przedsiębiorstwami energetycznymi wynikłych z umów, o których mowa w art. 31a ust. 1. Upoważnienie udzielane jest na czas określony.*

*3. Upoważniony członek zespołu jest osobą prowadzącą postępowanie w rozumieniu ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz.U. poz. 1823).*

*4. Koordynator odwołuje upoważnienie członkowi zespołu przed upływem okresu, na jaki zostało udzielone, w przypadku:*

- 1) rażącego naruszenia prawa przy prowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 2;*
- 2) skazania prawomocnym wyrokiem za popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;*
- 3) choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań;*

### 4) złożenia rezygnacji.”.

Dodanie przepisu, w świetle którego URE zapewnia oprócz obsługi organizacyjnej obsługę merytoryczną wymaga uzgodnienia z Prezesem URE i może być uwzględnione podczas uzgodnień międzyresortowych ww. projektu ustawy. Odnosi się to również do przyznania Koordynatorowi uprawnienia do występowania do Prezesa URE z wnioskiem o przedstawienie stanowiska w poszczególnych kwestiach. Koordynator jest powoływany przez Prezesa URE i działa przy nim. Stąd, wydaje się naturalnym, że Koordynator czerpie z wiedzy merytorycznej URE. Ponadto, zasada współdziałania w ramach administracji publicznej wyrażona w Kodeksie postępowania administracyjnego a znajdująca potwierdzenie w poszczególnych przepisach (np. art. 106 Kpa dot. zajęcia stanowiska przez inny organ) pozostaje aktualna w tym przypadku.

Wnioski systemowe:

Ad 1. Obecnie w Ministerstwie Energii są prowadzone prace nad projektem ustawy mającym na celu złagodzenie wpływu m.in. deregulacji rynku energii elektrycznej na kondycje finansowa gospodarstw domowych.

Ad 2. Odnośnie odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej Minister Energii, w ramach wykonania zaleceń i wniosków pokontrolnych, mając na uwadze powołanie Pełnomocnika Rządu, jako koordynatora wszystkich polityk służących realizacji rekomendacji KERM z dnia 27 kwietnia 2017 r. pod nazwą: Program „Czyste Powietrze”, oraz dotychczas zgromadzony materiał analityczny, będzie działał w obszarze swojej właściwości tj. zaopatrzenia ludności naszego kraju w paliwa i energię elektryczną, w tym w obszarze ochrony odbiorcy wrażliwego w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.

Powołany przez Ministra Energii Zespół ds. ograniczenia ubóstwa energetycznego w Polsce przeprowadził analizy obecnie istniejących mechanizmów wsparcia dla odbiorców ubogich energetycznie. Zadanie zostało zrealizowane w ramach prac grupy roboczej nr 1 ds. analizy i oceny funkcjonowania dotychczas wdrożonych działań, programów i systemów wsparcia adresowanych do gospodarstw domowych w obszarze ubóstwa energetycznego.

Z konkluzji raportu grupy z marca 2018 r. dotyczącego dodatku energetycznego wynika, że jedynie ok. 13% dostępnych funduszy zostało wykorzystanych. Wskazuje to na małą świadomość społeczną istnienia takiego dodatku. Co więcej, dodatek w obecnej postaci nie jest atrakcyjną formą pomocy, ze względu na jego niską wartość względem ponoszonych kosztów energii elektrycznej. Dodatek energetyczny nie jest dostępny dla osób, którym nie przyznano dodatku mieszkaniowego. Z tego powodu, osoby zamieszkujące domy

jednorodzinne w mniejszych miejscowościach i na terenach wiejskich często nie są beneficjentami dodatku energetycznego, gdyż nie spełniają warunku metrażu wymaganego do przyznania dodatku mieszkaniowego.

Dodatek energetyczny w znacznej mierze nie trafia do najliczniej reprezentowanej grupy odbiorców (co 5 mieszkańiec wsi) narażonych na ubóstwo energetyczne, które zgodnie z raportem IBS dotyczy w 66% właśnie tych terenów.

Ministerstwo Energii podejmuje prace, z uwzględnieniem rekomendacji grupy roboczej w kierunku opracowania i wdrożenia dodatku energetycznego w nowej formie, jako niezależnego od dodatku mieszkaniowego narzędzia wsparcia. Zasadniczymi kwestiami do rozważenia pozostają: rozszerzenie dostępności, określenie kryteriów i trybu przyznawania (w tym weryfikacji) dodatku, redefinicja kryterium rocznego zużycia energii przez gospodarstwo domowe oraz ustalenie adekwatnej stawki dodatku.

Zakłada się, że projektowane rozwiązania legislacyjne dla nowego dodatku energetycznego będą przewidywać dla Ministra Energii prawa do monitorowania wypłat pozwalającej ocenić merytorycznie działanie tego narzędzia wsparcia. Obecnie, obowiązuje kontrola wydatkowania środków przeznaczonych na wypłatę dodatków energetycznych, realizowana przez Ministra Finansów, która pozwala określić jedynie wykonanie zaplanowanej w budżecie kwoty.

Ponadto niezbędnym jest podjęcie działań mających na celu zwiększenie świadomości społecznej prowadzącej do efektywnego wykorzystania tego dodatku przez gospodarstwa domowe.

Ministerstwo Energii konsultowało z ministrem właściwym do spraw budownictwa możliwość zintegrowania decyzji administracyjnych dla dodatku mieszkaniowego. W odpowiedzi z dnia 10.07.2017 r. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa wskazało między innymi, że wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy finansowanym z jej budżetu, natomiast wypłata dodatków energetycznych jest zadaniem z zakresu administracji rządowej zleconym gminie, na realizację którego gminy otrzymują dotację celową z budżetu państwa. Różne cele jakie spełniają dodatki energetyczne i mieszkaniowe, różne systemy finansowania tych świadczeń, a także różni adresaci wypłacanych kwot sprawiają, że propozycja wydawania jednej decyzji administracyjnej ws. przyznania dodatku mieszkaniowego i energetycznego budzi poważne wątpliwości.

Propozycja przyznawania w jednej decyzji dwóch świadczeń, tj. dodatku mieszkaniowego i dodatku energetycznego tak, aby można było na jej podstawie wypłacać jednocześnie dwa świadczenia może budzić wątpliwości także w zakresie relacji

proceduralnych pomiędzy decyzją o przyznaniu dodatku mieszkaniowego, a decyzją w sprawie przyznania dodatku energetycznego. Dodatek energetyczny może być przyznany wyłącznie na okres, w którym danej osobie przysługuje dodatek mieszkaniowy. Jednocześnie warunkiem przyznania dodatku energetycznego jest uprzednie wydanie decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego. Wobec powyższego należy uznać, że przyznanie obu świadczeń jedną decyzją, przy takiej konstrukcji prawnej nie będzie możliwe.

Ad 3. W Ministerstwie Energii jest procedowana sprawa, której przedmiotem jest sfinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 działań mających na celu zbudowanie społecznej akceptacji wśród odbiorców energii elektrycznej, podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie otoczenia rynkowo-regulacyjnego, przedsiębiorstw energetycznych i innych uczestników rynku energii elektrycznej dla budowy inteligentnej sieci elektroenergetycznej w Polsce, poprzez wyjaśnienie i zniwelowanie obaw społecznych oraz przeciwdziałanie i/lub neutralizowanie działań ograniczających tempo rozwoju inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Projekt przewiduje szereg działań o charakterze edukacyjnym, w tym przygotowanie i wdrożenie interaktywnej strony internetowej, organizację spotkań / konferencji z udziałem ekspertów i dziennikarzy, organizację warsztatów komunikacyjnych, opracowania merytoryczne i druk kompendiów wiedzy oraz innych materiałów o charakterze edukacyjnym, programy edukacyjne dla wybranych szkół i samorządów, realizowane w m.in. w postaci konkursów grantowych, przygotowanie i wdrożenie edukacyjnej aplikacji mobilnej. Jeżeli chodzi o działania o charakterze informacyjno-promocyjnym to projekt przewiduje ogólnopolską kampanię informacyjno-promocyjną dot. popularyzacji wiedzy nt. korzyści, podejmowanych działań i planów wykorzystania inteligentnych funkcjonalności sieci elektroenergetycznych, które są istotne dla odbiorcy. Kampania będzie wykorzystywać narzędzia z zakresu ATL, BTL, jej integralną częścią będzie kampania prowadzona w mediach społecznościowych oraz aktywne relacje z mediami. Po uzyskaniu akceptacji kryteriów przez Komitet Monitorujący oraz ocenie wniosku zostanie zawarta umowa pomiędzy beneficjentem a instytucją finansującą. Cała procedura powinna zostać zakończona w ciągu 4 – 6 miesięcy.

Ad 5. Projekt ustawy wprowadzający w Polsce system inteligentnego opomiarowania (UC24) był przedmiotem posiedzenia Kierownictwa Ministerstwa Energii 27 września br. i jest właśnie kierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych oraz pod obrady poszczególnych Komitetów Rady Ministrów a następnie do Sejmu RP. Szacuje się, że projekt ustawy powinien wejść w życie w połowie 2019 r. Ponadto, w Ministerstwie Energii jest powoływany Zarządzeniem Ministra Energii Zespół do spraw wprowadzenia w Polsce

inteligentnego opomiarowania. Zespół ten będzie organem doradczym Ministra Energii, powołanym w celu:

- 1) wspierania wymiany wiedzy i doświadczeń w zakresie wprowadzania inteligentnego opomiarowania;
- 2) opracowania rekomendacji dotyczących rozwiązań technicznych w zakresie wprowadzania inteligentnego opomiarowania;
- 3) opracowania rekomendacji w zakresie standardów komunikacji, wymiany danych i informacji pomiarowych dotyczących wprowadzania inteligentnego opomiarowania;
- 4) opiniowania kierunków rozwoju systemów teleinformatycznych u poszczególnych użytkowników Krajowego Systemu Elektroenergetycznego mając na względzie zapewnienie maksymalnych korzyści dla odbiorców końcowych;
- 5) bieżącego monitorowania stanu wdrożenia inteligentnego opomiarowania;
- 6) uzgadniania działań w zakresie promowania inteligentnego opomiarowania i płynących z tego korzyści dla Krajowego Systemu Elektroenergetycznego oraz jego użytkowników;
- 7) przygotowania założeń do projektu rozporządzenia określającego szczegółowe warunki funkcjonowania systemu pomiarowego oraz rozporządzenia określającego dodatkowe warunki funkcjonowania systemu pomiarowego;
- 8) przygotowania zakresu niezbędnych do sporządzenia analiz oraz opiniowania sporządzonych analiz na potrzeby wdrożenia inteligentnego opomiarowania w Polsce;
- 9) opiniowania rozwiązań mających na celu wdrożenie przepisów nowelizacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, str. 55-93) mając na względzie zapewnienie maksymalnych korzyści dla odbiorców końcowych;
- 10) dostarczania informacji i danych niezbędnych do sporządzenia innych dokumentów związanych z wprowadzaniem inteligentnego opomiarowania oraz ich opiniowanie.

Ad 6. Wydłużenie terminu na skorzystanie z prawa do odstąpienia od umowy zawartej na odległość oraz poza lokalem przedsiębiorstwa w brzmieniu zaproponowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli pozostawałoby w sprzeczności z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniającą dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającą dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Zgodnie z jej art. 3 ust. 1 niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do każdej umowy zawartej między przedsiębiorcą a konsumentem, na

warunkach i w zakresie określonym w jej przepisach. Ma ona zastosowanie również do umów, których przedmiotem jest dostarczanie wody, gazu, energii elektrycznej lub dostarczanie centralnego ogrzewania, w tym również przez dostawców publicznych, w zakresie, w jakim towary te dostarczane są na podstawie umowy. W świetle zaś art. 9 ust. 1 tej dyrektywy konsumentowi przysługuje prawo do odstąpienia od umowy w przypadku umowy zawieranej na odległość lub umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa przez okres 14 dni. Zgodnie z art. 9 ust. 2 lit c prawo do odstąpienia od umowy wygasa po upływie 14 dni licząc od dnia zawarcia umowy.

*Z poważaniem*

**Krzysztof Tchórzewski**  
minister

*dokument podpisany elektronicznie*  
278694.763395.592557

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

---



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP 430.024.2017

Warszawa, dnia 31 października 2018 r.

**OPINIA**  
**PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
**do stanowiska Ministra Energii z dnia 23 października 2018 r. do**  
*Informacji o wynikach kontroli Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej*

Argumentacja podniesiona w *Stanowisku* jest analogiczna do tej, którą Minister Energii przedstawił w zastrzeżeniach do *Wystąpienia pokontrolnego*. Zastrzeżenia Ministra zostały rozpatrzone przez Kolegium NIK, które w dniu 25 lipca 2018 r. podjęło stosowną uchwałę w tej sprawie. Uchwała zawiera ostateczne rozstrzygnięcia w podnoszonych kwestiach, utrzymując jednocześnie negatywną ocenę działalności Ministra Energii w zakresie objętym przedmiotową kontrolą NIK. W *Informacji o wynikach kontroli* przedstawiono oceny, uwagi i wnioski w zakresie, w jakim zostały one ujęte w ujednoczonym tekście *Wystąpienia pokontrolnego*.

Przyjmuję informacje Ministra Energii o podjęciu prac zmierzających do realizacji wniosków pokontrolnych z obszaru działalności Koordynatora działającego przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki, złagodzenia wpływu m.in. deregulacji rynku energii elektrycznej na kondycję finansową gospodarstw domowych, wzmocnienia systemu ochrony odbiorcy wrażliwego oraz wprowadzenia regulacji w obszarze wdrażania inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Korespondujące z wnioskami NIK, takie działania jak: stworzenie możliwości cofnięcia koncesji przez Prezesa URE w przypadku wydania przez Prezesa UOKiK, wobec przedsiębiorstwa energetycznego, decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*<sup>1</sup> czy też przeprowadzenie kampanii edukacyjnych – powinny przyczynić się do wzmocnienia ochrony praw konsumenta energii elektrycznej.

Ponadto przyjmuję do wiadomości informację Ministra Energii o pozytywnym rozważeniu i przyszłej realizacji wniosku pokontrolnego wskazującego na zasadność wprowadzenia przepisu, w świetle

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 798, ze zm.

którego w przypadku rozwiązania umowy sprzedaży zawartej na czas oznaczony (przewidującej przyznanie odbiorcy ulgi lub świadczenia sprzedaży na warunkach korzystniejszych niż w przypadku umowy zawieranej na czas nieoznaczony), wysokość roszczenia przedsiębiorstwa energetycznego nie może przekroczyć wysokości korzyści osiągniętej przez odbiorcę. Równocześnie pozytywnie przyjmuję informację o rozważeniu i podjęciu uzgodnień w sprawie propozycji przepisu wprowadzającego zakaz zawierania umów sprzedaży na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa za wyjątkiem przypadku, gdy z takim żądaniem wystąpi odbiorca.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, podtrzymuję wniosek *de lege ferenda* nr 1a zawarty w *Informacji o wynikach kontroli* na str. 15, dotyczący dodania przepisu stanowiącego, iż w przypadku konsumenta okres obowiązywania umowy, o której mowa w art. 4j ust. 3a *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*<sup>2</sup> (tj. umowy zawartej na czas oznaczony, na podstawie której przedsiębiorstwo energetyczne dostarcza odbiorcy paliwa gazowe lub energię) nie może być dłuższy niż 24 miesiące.. Wprowadzenie sugerowanych przez NIK ram czasowych ma służyć wzmocnieniu pozycji konsumenta w stosunku do przedsiębiorstw elektroenergetycznych. Nie podzielam stanowiska Ministra Energii, że wniosek ten nie ma uzasadnienia wobec istniejącego stanu prawnego i jego realizacja godziłaby w zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> *Kodeksu cywilnego*. Warto zauważyć, że w przepisach art. 56 ust. 4a i 4b *ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne*<sup>3</sup> zawarto regulacje ograniczające termin na jaki może być zawarta umowa sprzedaży usług telekomunikacyjnych. Rozwój usług telekomunikacyjnych nie wskazuje aby ograniczenie swobody zawierania umów w zakresie trwania umowy prowadziło do zmniejszenia konkurencyjności na tym rynku.

Równocześnie podtrzymuję wniosek *de lege ferenda* nr 1d zawarty w *Informacji o wynikach kontroli*, postulujący wprowadzenie w katalogu kar zawartym w art. 56 ust. 1 *Prawa energetycznego* dodatkowej przesłanki nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorstwo energetyczne – związanej z nieprzestrzeganiem obowiązków określonych w przepisach art. 8, 12, 14 i 15 *ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta*<sup>4</sup>. Wskazanie, iż odpowiedzialności przedsiębiorstwa energetycznego z powyższego tytułu nie znosi posługiwanie się przez przedsiębiorstwo energetyczne innym przedsiębiorcą, który działając w imieniu i na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego nie dochował powyższych obowiązków ustawowych.

Minister Energii podniósł, że ze względu na zasady techniki prawodawczej nie jest możliwe w jednej ustawie (*Prawo energetyczne*) zamieszczanie przepisów sankcjonujących niewykonanie obo-

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 755, ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne*

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1954.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 683, ze zm.

wiązków określonych w innej ustawie (*ustawa o prawach konsumenta*). Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Ministra w tym zakresie ponieważ aktualnie obowiązujące przepisy *Prawa energetycznego* nakładają sankcje karne za niewykonanie obowiązków określonych w innym akcie prawnym (przepisy od art. 57a do art. 57f, jak również przepisy zawarte w art. 56 *Prawa energetycznego*). Przykładowo: art. 57b ust 1 *Prawa energetycznego* stanowi – „kto wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. a *rozporządzenia 1227/2011*, wykorzystuje informację wewnętrzną poprzez nabywanie lub zbywanie lub próbę nabycia lub zbycia, na rachunek własny lub na rachunek osoby trzeciej, bezpośrednio lub pośrednio, produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, których informacja ta dotyczy, podlega grzywnie do 2500 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.” Nowelizacja ustawy – *Prawo energetyczne* z dnia 11 września 2015 roku<sup>5</sup> wdrożyła *rozporządzenie UE REMIT*<sup>6</sup> do polskiego porządku prawnego. Podobnie przepis art.56 ust.1 pkt 1d stanowi, że karze pieniężnej podlega ten, kto: nie przestrzega obowiązków wynikających z przepisów *rozporządzenia (WE) nr 714/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003*.

Ponadto podtrzymuję wniosek systemowy nr 6 zawarty na str. 16 *Informacji o wynikach kontroli* odnośnie zapewnienia konsumentom faktycznej możliwości korzystania z przysługującego im prawa do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość. W świetle ustaleń NIK nieuczciwe praktyki handlowe stosowane przez niektórych sprzedawców energii skutecznie uniemożliwiają konsumentom skorzystania z prawa odstąpienia od zawartej umowy w terminie 14 dni. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Ministra, że wydłużenie terminu na skorzystanie z prawa do odstąpienia od umowy zawartej na odległość oraz poza lokalem przedsiębiorstwa w brzmieniu zaproponowanym przez NIK pozostawałoby w sprzeczności z *dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady*<sup>7</sup>.

Należy podkreślić, że przepisy *dyrektyw UE* w przeciwieństwie do *rozporządzeń UE* nie obowiązują wprost. To państwo członkowskie UE decyduje, jak dane zagadnienie ureguje w krajowym

<sup>5</sup> Ustawa z 11 września.2015 r. o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne* oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. z 2015 r., poz. 1618)

<sup>66</sup> REMIT (*Regulation on wholesale Energy Market Integrity and Transparency*) to skrótowa nazwa *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady(UE) Nr 1227/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii*, Dz.U. L 326 z 8.12.2011.

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE L 304 z 22.11.2011, str. 64 ze zm.

porządku prawnym transponując określone przepisy *dyrektyw UE*. W odróżnieniu od *rozporządzeń UE*, *dyrektywy* nie wiążą w całości, lecz jedynie co do rezultatu, tzn. nakładają na państwa członkowskie obowiązek uregulowania danej materii w prawie krajowym w sposób w nich określony, pozostawiając swobodę wyboru środków prawnych (np. ustawy, rozporządzenia) do osiągnięcia określonego celu. Zasadnicze znaczenie ma jednak sformułowane przez NIK brzmienie wniosku systemowego nr 6, które nie stanowi o wydłużeniu terminu na skorzystanie z prawa odstąpienia od umowy ponad 14 dni, gdyż ten termin pozostaje nie zmieniony, natomiast wniosek odnosi się do określenia dnia od którego rozpoczyna się bieg terminu na skorzystanie z tego uprawnienia. Jego realizacja powinna przyczynić się do wzmocnienia ochrony konsumenta, pozostającego w słabszej pozycji w stosunku do przedsiębiorstwa energetycznego.



6.7. Stanowisko Prezesa URE do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, 25 października 2018 r.

**PREZES**  
**URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI**  
*Maciej Bando*

DG.0732.10.2018.MMi2

**Pan**  
**Mieczysław Łuczak**  
Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli

*Stanowny Panie Prezesie,*

W nawiązaniu do przekazanej przy piśmie KGP.430.024.2017 z dnia 11 października 2018r. *Informacji o wynikach kontroli ochrony praw konsumenta energii elektrycznej (P/17/022)* szczególnego w mojej opinii ustosunkowania się wymaga kwestia poruszona w *Syntezie* przedmiotowej informacji oraz w pkt. 5.1.3 *Przyłączanie do sieci, zawieranie umów o świadczenie usługi dystrybucji*, a dotycząca nienakładania kar pieniężnych za niewydanie warunków przyłączenia w terminie.

W odniesieniu do zawartego na 9 stronie *Informacji* stwierdzenia, iż kara administracyjna wymierzona na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 18 ustawy - Prawo energetyczne<sup>1</sup> „*mogła wynieść tylko w jednej ze spółek 8322 tys. zł.*” należy zauważyć, iż przepis art 56 ust 2e ustawy stanowi, że „wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 18, **nie może być niższa niż 3000 zł za każdy dzień zwłoki** w wydaniu warunków przyłączenia”, przy czym należy wyjaśnić, że pojęcie „zwłoka” w wydawaniu warunków przyłączenia należy rozpatrywać zarówno jako niezawinione opóźnienie

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art 56 ust 1 pkt 18 karze pieniężnej podlega ten kto nie wydaje w terminie, o którym mowa w art 7 ust. 8g, warunków przyłączenia.

(niezależne od OSD), jak również jako zawinione zaniechanie przedsiębiorstwa dystrybucyjnego w wydawaniu warunków przyłączenia w terminie wskazanym w ustawie.

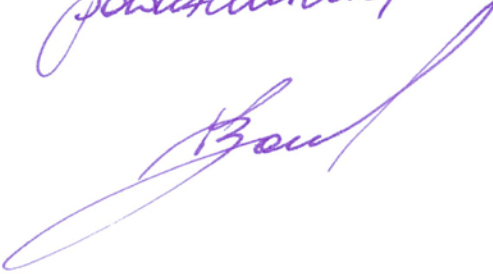
Natomiast ustawodawca uregulował podstawę wymiaru kary nie od opóźnienia a od zwłoki przedsiębiorstwa energetycznego, co wskazuje na powinność bardziej wnikliwej oceny prawnej zachowania (zaniechania) przedsiębiorstwa. W związku z powyższym w toku sprawy o wymierzenie kary pieniężnej należy zbadać, czy istniały okoliczności - w czasie rozpatrywania wniosku o wydanie warunków przyłączenia - za które dystrybutor nie ponosi odpowiedzialności, a które stanowiły przeszkodę w ich wydaniu. Przedsiębiorstwo musi więc wytłumaczyć i wykazać, jaka jest przyczyna uchybienia terminowi do wydania warunków. Taka ocena wydaje się niezbędna w kontekście ewentualnej obrony decyzji. Tym samym nie można z góry założyć, że kara wymierzona danemu dystrybutorowi „*mogła wynieść (...) 8 322 tys. zł.*”. Należy również pamiętać, iż przepis art. 56 ust. 6a ustawy – Prawo energetyczne przewiduje możliwość odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej jeżeli zaistnieją przesłanki określone w tym przepisie.

Dodatkowo, na kwestię braku wykorzystania przez Prezesa URE instrumentów ochrony prawa odbiorców do dostępu do sieci – co miałyby się wyrażać w zaniechaniu karania OSD za opóźnienia w wydawaniu warunków przyłączenia do sieci - należy spojrzeć także w świetle innych instytucji ustawy – Prawo energetyczne gwarantujących taką ochronę. Prezes URE w ramach zapewnienia odbiorcom uprawnienia dostępu do sieci prowadził między innymi działania monitorujące w związku ze zgłaszanymi przez OSD odmowami przyłączenia do sieci elektroenergetycznej (w zakresie badania przyczyn i zasadności tych odmów), rozstrzygał spory o odmowę zawarcia umowy o przyłączenie do sieci i rozpatrywał skargi odbiorców dotyczące przebiegu procesu przyłączenia do sieci. Zatem ogólna konkluzja o niewykorzystaniu przez regulatora instrumentów ochrony odbiorców co do ich prawa dostępu do sieci (poprzez nienakładanie kar pieniężnych, o których mowa wyżej) nie oddaje w pełni charakteru i jakości zadań podjętych w tym zakresie przez Prezesa URE.

Jednocześnie należy odnotować, iż Urząd Regulacji Energetyki podjął działania mające na celu sprawdzenie, czy Operatorzy Sieci Dystrybucyjnych wydają warunki przyłączenia w terminie określonym w art. 7 ust. 8g ustawy – Prawo energetyczne. Monitoringiem zostały objęte wszystkie przedsiębiorstwa, które posiadają koncesję na dystrybucję energii i mają status operatora systemu dystrybucyjnego. Należy przy tym podkreślić, iż w ramach

badania przez Prezesa URE kwestii przyłączenia do sieci głównym punktem zainteresowania organu regulacyjnego była zasadność odmowy przyłączenia do sieci, **która w sposób definitywny ograniczała dostęp odbiorcy do sieci dystrybucyjnej.** Dodatkowo, należy również zauważyć, iż każde wystąpienie odbiorców zawierające informację o niewydanu warunków przyłączenia było weryfikowane pod kątem wystąpienia nieuzasadnionej odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, co jest również sankcjonowane w przepisach ustawy - Prawo energetyczne.

Stanowisko w stosunku do niektórych z pozostałych kwestii poruszonych w *Informacji o wynikach kontroli* zaprezentowane zostało uprzednio w odpowiedzi z dnia 20 marca 2018r. na *Wstąpienie pokontrolne*.

z poważaniem,  


## 6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa URE

---



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP 430.024.2017

Warszawa, 31 października 2018 r.

**OPINIA**  
**PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
**do stanowiska Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 25 października 2018 r. do**  
*Informacji o wynikach kontroli Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej*

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki poinformował w swoim stanowisku, że podjął działania mające na celu sprawdzenie, czy Operatorzy Sieci Dystrybucyjnych wydają warunki przyłączenia w terminie określonym w art. 7 ust. 8g *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*<sup>1</sup>. Należy przyjąć że wnikliwe prowadzone postępowania administracyjne ostatecznie zweryfikują wysokość ewentualnych kar administracyjnych, których kwota została oszacowana przez jedno z kontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych i odzwierciedla jedynie skalę problemu.

NIK dostrzega i docenia podejmowane działania przez Prezesa URE w obszarze ochrony prawa odbiorców energii elektrycznej (w tym konsumentów) do dostępu do sieci. Niemniej jednak ocena, że Prezes URE w latach 2014-2017 nie weryfikował aktywnie i w wystarczającym stopniu dotrzymywania przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku określonego w art. 7 ust. 8g *Prawa energetycznego* - pozostaje aktualna.

W związku z powyższym, podtrzymuję wszystkie oceny, uwagi i wnioski zawarte w *Informacji o wynikach kontroli*.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne*

6.9. Stanowisko Prezesa UOKiK do informacji o wynikach kontroli**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

MAREK NIECHCIAŁ

Warszawa, dnia 26 października 2018 r.

DOIK-0910-5/17/OB/HW

Pan Mieczysław Łuczak  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

W związku z otrzymaniem, w dniu 11 października 2018 r., dokumentu *Informacja o wynikach kontroli ochrony praw konsumenta energii elektrycznej* (KGP.430.024.2017; dalej: *Informacja o wynikach kontroli*), na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tj: Dz. U. z 2017 r., poz. 524), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

W pierwszej kolejności nie można się zgodzić z wnioskiem sformułowanym na stronie 11 *Informacji o wynikach kontroli* (segment *Niska skuteczność działań podejmowanych przez Prezesa URE w celu eliminowania z rynku nieuczciwych przedsiębiorców*): „UOKiK i URE nie współpracowały także w wyeliminowaniu z rynku energii nieuczciwych sprzedawców”. Podkreślenia wymaga, iż okoliczność podejmowania aktywnej współpracy między Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) a Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) obejmującej działania zmierzające do wyeliminowania zidentyfikowanych nieprawidłowości w związku z nieuczciwymi działaniami przedsiębiorstw energetycznych, została potwierdzona w toku niniejszej kontroli. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi w ramach kontroli ochrony praw konsumentów energii elektrycznej (P/17/022) w pismach Prezesa UOKiK z dnia 14 grudnia 2017 r., a także z dnia 18 stycznia 2018 r., w ramach powyższych działań Prezes UOKiK informował Prezesa URE o sygnałach docierających do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) dotyczących nieuczciwych praktyk stosowanych przez przedsiębiorców prowadzących działalność m. in. na rynku sprzedaży energii elektrycznej (Polski Prąd i Gaz Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie; dalej: Polski Prąd i Gaz oraz Energetyczne Centrum S.A. z siedzibą w Warszawie; dalej: Energetyczne Centrum (pisma z dnia 18 maja 2017 r. oraz z dnia 16 sierpnia 2017 r.) oraz o prowadzonych wobec tych przedsiębiorców postępowaniach w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe

interesy konsumentów (pisma z dnia 8 marca 2017 r. i z dnia 18 maja 2018 r.), jak również na prośbę Prezesa URE przekazywał skargi konsumentów wskazujące na możliwość stosowania ww. praktyk. Prezes UOKiK przekazał Prezesowi URE także informację o nadzorowanym przez Prokuraturę Okręgową w Płocku śledztwie obejmującym działalność m. in. Polski Prąd i Gaz, dotyczącym usiłowania doprowadzenia lub doprowadzenia w latach 2014 - 2016 w miejscowościach na terenie całej Polski do niekorzystnego rozporządzenia mieniem wielu osób, poprzez wprowadzenie ich w błąd co do faktu zawarcia umowy m. in. z Polski Prąd i Gaz lub poprzez podrobienie podpisów pokrzywdzonych na umowach Polski Prąd i Gaz, (pismo z dnia 18 maja 2017 r.).

Podkreślenia również wymaga, że Prezes UOKiK, jeszcze przed wszczęciem przez Prezesa URE postępowania w sprawie cofnięcia udzielonej Polski Prąd i Gaz koncesji na obrót energią elektryczną (w korespondencji prowadzonej w związku działaniami spółki Energetyczne Centrum) wskazał na uprawnienia wynikające z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2010 r. prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., po 1059, z późn. zm.), umożliwiające temu organowi nałożenie kary pieniężnej na przedsiębiorcę łamiącego warunki udzielonej koncesji, w tym w szczególności dotyczące obowiązku przestrzegania chronionych prawem interesów odbiorców, w tym poprzez udzielanie odbiorcom końcowym pełnych, rzetelnych i wyczerpujących informacji dotyczących ich uprawnień i obowiązków (pismo Prezesa UOKiK z dnia 20 maja 2016 r.). Natomiast po wydaniu decyzji z dnia 30 grudnia 2016 r. nr DDK 25/2016 stwierdzającej stosowanie przez Polski Prąd i Gaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK zwrócił uwagę na zaistnienie przesłanek do wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia udzielonej temu przedsiębiorcy koncesji na obrót energią elektryczną i paliwem gazowym (pismo z dnia 18 maja 2017 r.).

Podkreślenia przy tym wymaga, że obszerna korespondencja potwierdzająca okoliczność podejmowania ww. współpracy zmierzającej do wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych na konsumenckim rynku energii elektrycznej została przekazana kontrolerowi NIK w toku niniejszej kontroli.

Pragnę również ponownie zwrócić uwagę, że w ramach współpracy Prezesa UOKiK i Prezesa URE nakierowanej na wyeliminowanie z rynku nieuczciwych praktyk przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie obrotu energią elektryczną, w dniu 6 czerwca 2017 r. odbyło się spotkanie robocze w siedzibie Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: URE), w którym udział wzięli przedstawiciele Departamentu Rynku Paliw Gazowych, Departamentu Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła URE oraz Departamentu Ochrony Interesów Konsumentów UOKiK. Ponadto wskazać należy, że w ramach odbywających się konsultacji roboczych, UOKiK współpracował z URE m. in. przy okazji prowadzonych przez URE w 2016 r. działań związanych z monitoringiem działalności sprzedawców energii elektrycznej i paliw gazowych, obejmujących spotkania z przedsiębiorcami, których działania wzbudziły największe wątpliwości (potwierdzenie tego faktu stanowi załącznik nr 7 do pisma Prezesa UOKiK z dnia 14 grudnia 2017 r.).

W zakresie wniosków sformułowanych na stronie 11 Informacji o wynikach kontroli (segment *Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych przez Prezesa UOKiK*): „W latach 2014-2017 Prezes UOKiK jeden raz skorzystał z uprawnienia do nałożenia kary pieniężnej na Polski Prąd i Gaz Sp. z o.o. Jednakże nie nadał jej rygoru natychmiastowej wykonalności, pomimo znacznej ilości sygnałów konsumenckich o nieuczciwych praktykach



handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwo” oraz na stronie 47 (segment Działania podejmowane przez Prezesa UOKiK): „W latach 2014-2017 Prezes UOKiK jeden raz skorzystał z uprawnienia do nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę. Jednakże nie nadał jej rygoru natychmiastowej wykonalności, o którym mowa w art. 103 ustawy o okik”, pragnę uprzejmie wskazać, że w świetle przepisu art. 103 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 798 i 650 z późn. zm.; dalej: uokik) rygor może dotyczyć całości lub części decyzji, jednakże ze względu na treść art. 112 ust. 3 uokik, nie dotyczy to tej części rozstrzygnięcia, która nakłada na przedsiębiorcę karę pieniężną za stosowanie zakwestionowanej praktyki<sup>1</sup>. Z uwagi na powyższe, w praktyce orzeczniczej Prezesa UOKiK rygor natychmiastowej wykonalności nadawany jest tej części decyzji, która nakazuje zaprzestanie niedozwolonej praktyki, nie zaś w części nakładającej na przedsiębiorcę karę pieniężną.

W odniesieniu do sformułowań znajdujących się na stronie 11 (segment Zwalczenie nieuczciwych praktyk handlowych przez Prezesa UOKiK): „Prezes UOKiK zbyt późno skorzystał z możliwości publikacji komunikatów w środkach masowego przekazu. Dopiero w trakcie przeprowadzanej kontroli NIK 4 grudnia 2017 r. Prezes UOKiK zwrócił się do Telewizji Polskiej S.A. z prośbą o publikację na antenie komunikatu dotyczącego zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów energii elektrycznej”, a także na stronach 47-48 (segment Działania podejmowane przez Prezesa UOKiK): „Prezes UOKiK zbyt późno skorzystał z możliwości publikacji komunikatów w środkach masowego przekazu. Dopiero w trakcie prowadzonej kontroli NIK czyli 4 grudnia 2017 r. Prezes UOKiK zwrócił się do Telewizji Polskiej S.A. (TVP S.A.) z prośbą o publikację komunikatu dotyczącego zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów, ze wskazaniem, że ze względu na wagę problemu proponuje umieszczenie ogłoszenia w czasie umożliwiającym dotarcie do jak największej grupy konsumentów”, wskazać należy, iż skierowanie do Telewizji Polskiej S.A. pisma z dnia 4 grudnia 2017 r. było wynikiem prowadzonych przez kilka wcześniejszych miesięcy negocjacji z władzami Telewizji Polskiej S.A., zmierzających do przekazania z wykorzystaniem środków masowego przekazu informacji na temat zjawisk mogących negatywnie wpłynąć na sytuację konsumentów na rynku energii elektrycznej. Podkreślenia bowiem wymaga, iż zarówno dyskusje robocze wewnątrz UOKiK dotyczące formy współpracy, czy sposobu przygotowania kampanii informacyjnej w radiu i telewizji, dotyczącej m. in. kwestii zagrożeń występujących na konsumenckim rynku energii elektrycznej, jak i nieoficjalne rozmowy z przedstawicielami mediów, miały miejsce jeszcze przed rozpoczęciem przedmiotowej kontroli.

Podkreślenia ponadto wymaga, że UOKiK przed przeprowadzeniem niniejszej kontroli wielokrotnie podejmował działania, mające na celu informowanie konsumentów o zagrożeniach na rynku sprzedaży energii elektrycznej. Wskazać należy, że Biuro Prasowe UOKiK przed grudniem 2017 r. przygotowało 10 komunikatów prasowych, w których UOKiK przestrzegał konsumentów m.in. przed nieuczciwymi praktykami sprzedawców energii elektrycznej, a także informował o przysługujących im uprawnieniach w związku z naruszeniem ich prawnie chronionych interesów:

<sup>1</sup> S. Piątek, [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. red. T. Skoczny, 2 wydanie 2014, CH Beck.

## ZAŁĄCZNIKI

- komunikat z dnia 29.09.2017 r. - Międzynarodowy Dzień Osób Starszych - bezpieczny i aktywny senior;
- komunikat z dnia 09.08.2017 r. - Nasza S.A. - ostrzeżenie konsumenckie;
- komunikat z dnia 06.03.2017 r. - Polski Prąd i Gaz (d. Polska Energetyka PRO) - decyzja;
- komunikat z dnia 20.10.2016 r. - Europejski Dzień Seniora;
- komunikat z dnia 10.06.2016 r. - Sprzedaż energii elektrycznej - postępowania UOKiK;
- komunikat z dnia 21.03.2016 r. - Energa Obrót - postępowanie UOKiK;
- komunikat z dnia 21.09.2015 r. - Polskie Centrum Telemedyczne - postępowanie UOKiK;
- komunikat z dnia 12.06.2014 r. - Seniorze - bądź świadomym konsumentem;
- komunikat z dnia 02.06.2014 r. - Praktyki akwizytorów - poznaj swoje prawa (wspólna akcja podejmowana m.in. z URE);
- komunikat z dnia 18.04.2014 r. - Energia elektryczna - prawa konsumenta.

UOKiK podejmował również inne działania, zmierzające bezpośrednio do informowania o zagrożeniach dla konsumentów występujących na rynku energii elektrycznej. Wskazać należy, że UOKiK był współorganizatorem konferencji „Ochrona konsumentów w dobie rozwoju srebrnej gospodarki”, która odbyła się w dniu 10 marca 2017 r., na której omówiono m.in. kwestię negatywnych zjawisk związanych z zawieraniem umów poza lokalem przedsiębiorstwa, w tym umów na dostarczanie energii.

Ponadto, na stronie internetowej UOKiK w październiku 2017 r. (zakładka konsumenci-paradniki) opublikowano następujące publikacje:

- Poradnik (ulotka) - Uważaj na nieuczciwych sprzedawców, którzy przychodzą do domu;
- Poradnik (plakat) - Seniorze, uważaj na nieuczciwych sprzedawców.

Powyższe wyjaśnienia zachowują aktualność w stosunku do fragmentu Informacji o wynikach kontroli znajdującego się na stronie 11 (segment - *Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych przez Prezesa UOKiK*, akapit trzeci): „Prezes UOKiK nie skorzystał w żadnym prowadzonym postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej z uprawnienia podania do publicznej wiadomości informacji, że przedsiębiorca dopuszczał się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, która mogła spowodować znaczne straty lub niekorzystne skutki dla szerokiego kręgu konsumentów”.

Odnosząc się natomiast do znajdującego się na stronie 11 (segment *Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych przez Prezesa UOKiK*) zdania: „Czas prowadzonych postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej przekraczał terminy określone w art. 104 ustawy uokik”, a także na stronie 47 (segment *Działania podejmowane przez Prezesa UOKiK*) zdania: „W ośmiu postępowaniach w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów energii elektrycznej naruszono przepis art. 104 ustawy o okik w zakresie długości postępowań w sprawie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (...)” dotyczącego kwestii

długotrwałości prowadzonych przez Prezesa UOKiK postępowań, należy wyjaśnić, że wskazane w art. 104 uokik terminy zakończenia postępowań prowadzonych przed Prezesem UOKiK mają charakter terminów instrukcyjnych. Zwykle wydłużenie czasu prowadzenia postępowań wiąże się z ich skomplikowanym charakterem, ich specyfiką przejawiającą się w gromadzeniu materiału dowodowego, który musi być dostosowany do charakteru zarzutów sprawy, dokonaniu właściwej subsumpcji stanu faktycznego sprawy, konieczności dokonania wszechstronnej analizy i oceny zagadnień prawnych pojawiających się w toku postępowań, czy konieczności przeprowadzenia konsultacji z innymi instytucjami.

Podkreślenia ponadto wymaga, że Prezes UOKiK w toku prowadzonych postępowań priorytetowo traktuje kwestię respektowania sprawiedliwości proceduralnej, stanowiącej ogólną zasadę prawa, na którą składa się zbiór wartości, których określenie w regułach procesowych i faktyczne implementowanie w procesie gwarantuje jego sprawiedliwy przebieg i umożliwia jego pozytywną ocenę. Przebieg procesu zgodny z tymi regułami procesowymi może się także przyczynić do osiągnięcia sprawiedliwego rezultatu procesu<sup>2</sup>. Wyjaśnienia wymaga, że prowadzenie postępowania zgodnie z regułami sprawiedliwości proceduralnej to stosowanie w konkretnym przypadku określonych, obiektywnych kryteriów przez podmiot wydający decyzję administracyjną wobec strony tego postępowania. Wskazać należy, iż w przypadku postępowania przed Prezesem UOKiK, jako organu dysponującego szerokim wachlarzem sankcji za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, ważnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest m. in. dogłębne zbadanie wszystkich okoliczności sprawy oraz rzetelne uzasadnienie wydawanych decyzji, oparte na wnikliwej analizie faktycznej i prawnej.

Dodatkowo wskazać należy, że przedsiębiorcy, wobec których Prezes UOKiK prowadzi postępowania niejednokrotnie odmawiają przekazywania informacji oraz dokumentów powołując się na wolność od samooskarżenia się.

*Z por. Bernatt*  
*Marko Plo*

<sup>2</sup> Por. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego

## 6.10. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa UOKiK



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP 430.024.2017

Warszawa, 31 października 2018 r.

**OPINIA**  
**PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
**do stanowiska Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji Konsumentów z 26 października 2018 r. do**  
*Informacji o wynikach kontroli Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej*

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przedstawił szczegółowe informacje związane z objętymi kontrolą NIK obszarami jego działalności. Wszystkie te obszary były przedmiotem udokumentowanych czynności kontrolnych prowadzonych przez kontrolerów. Konkluzje do których odnosi się w stanowisku Prezes UOKiK zaprezentowane są w *Syntezie Informacji* o wynikach kontroli i znajdują swoje pełne uzasadnienie w ustaleniach kontroli przedstawionych w części 5 *Informacji – Ważniejsze wyniki kontroli*. Potwierdzają je zgromadzone w toku kontroli dowody. W postępowaniu kontrolnym NIK uwzględniono również prawa strony kontrolowanej do składania wyjaśnień oraz zgłaszania zastrzeżeń, z którego to prawa Prezes UOKiK skorzystał, i wynikające z tego rozstrzygnięcia Kolegium NIK (które zostały zawarte w Uchwale Kolegium NIK z dnia 25 kwietnia 2018 r.) zostały w pełni uwzględnione w ujednoczonym tekście wystąpienia pokontrolnego a następnie w *Informacji o wynikach kontroli*.

NIK zauważa i docenia działania Prezesa UOKiK w obszarze ochrony rynku energii przed nieuczciwymi praktykami sprzedawców. Niemniej jednak podtrzymuje konkluzje zawarte w *Informacji*, w tym mówiące o tym że UOKiK i URE w okresie objętym kontrolą nie współpracowały skutecznie w kontrolowanym zakresie, a działania informacyjne prowadzone przez UOKiK za pośrednictwem telewizji na temat m.in. zagrożeń występujących na konsumenckim rynku energii zostały zrealizowane poprzez emisję w programach dopiero w trakcie kontroli NIK. Biorąc pod uwagę z jednej strony skalę zagrożeń, a z drugiej strony konieczność szybkiej interwencji UOKiK - tempo realizacji tych działań informacyjnych należy uznać za niewystarczające.