



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYŚLAW ŁUCZAK

KGP.410.010.02.2018

Rafał Gawin
Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
Aleje Jerozolimskie 181
02-222 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/021 – Efektywność energetyczna gospodarki

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Regulacji Energetyki ¹ , Aleje Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Gawin, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki ² (od dnia 24 lipca 2019 r.) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Maciej Bando, Prezes URE od dnia 2 czerwca 2014 r. do dnia 23 lipca 2019 r., wcześniej wykonywał obowiązki Prezesa URE (od dnia 12 grudnia 2013 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z wydawaniem i umarzaniem świadectw efektywności energetycznej Realizacja zadań dotyczących audytów energetycznych
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 z uwzględnieniem zdarzeń mających miejsce poza okresem objętym kontrolą a mających wpływ na przedmiot kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Elżbieta Sikorska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/114/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. 2. Milena Tymendorf, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/10/2019 z dnia 8 stycznia 2019 r. (akta kontroli str. 1-2, 88, 576)

¹ Dalej także: URE lub Urząd.

² Dalej także: Prezes URE.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Urząd Regulacji Energetyki nie był przygotowany do podejmowania zadań wynikających z *ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej*⁵. Nałożone w tej ustawie obowiązki na Prezesa URE wykonywano w sposób niepełny i ze znacznymi opóźnieniami. Bezpośrednią przyczyną ujawnionych nieprawidłowości była niedostateczna obsada kadrowa Urzędu, w tym w Departamencie Efektywności Energetycznej i Kogeneracji, merytorycznie odpowiedzialnym za realizację zadań z zakresu efektywności energetycznej. Działania podejmowane przez Prezesa URE w celu uzyskania środków na zwiększenie zatrudnienia nie przyniosły rezultatów, a działania organizacyjne miały charakter jedynie doraźny. W związku z tym NIK uznaje, że stwierdzone nieprawidłowości wynikały głównie z przyczyn obiektywnych, niezależnych od Prezesa Urzędu.

W Urzędzie Regulacji Energetyki formalnie prawidłowo były procedowane wnioski o wydanie świadectw efektywności energetycznej a także wydawane były decyzje o umorzeniu świadectw efektywności energetycznej.

W prowadzonych postępowaniach mających na celu wydanie świadectw efektywności energetycznej występowały jednak przypadki nieprzestrzegania przepisów *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*⁶ i *ustawy o ee*, głównie ze względu na skomplikowany charakter tych spraw oraz konieczność wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości, co do zgodności danych i informacji przedstawionych przez przedsiębiorcę wnioskującego o jego wydanie.

Nieprawidłowości te polegały przede wszystkim na długotrwałym rozpatrywaniu wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej, co dotyczyło 556 z 595 analizowanych spraw. Przeciętny okres wydania świadectwa wynosił 240 dni, przy 45 dniach przewidzianych w przepisach *ustawy o ee* (art. 22 ust. 1). W próbie 10 wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej przyjętych do szczegółowego badania, stwierdzono trzy przypadki braku wezwania wnioskodawcy do wskazania przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, mimo iż ze złożonego wniosku jasno nie wynikało, jakiego rodzaju przedsięwzięcia (zgodnie z zamkniętym katalogiem przedsięwzięć przewidzianych w art. 19 *ustawy o ee*⁷) wniosek ten dotyczył. W pięciu sprawach (z 10 badanych) wnioskodawcy nie byli zawiadamiani o niezakończaniu ich spraw w terminie, a także o przyczynach niezakończania spraw oraz o nowym terminie zakończenia sprawy. W żadnej ze spraw, w których wnioskodawcy wnieśli do Prezesa URE ponaglenia, nie zostały ustalone osoby odpowiedzialne za opóźnienia w ich zakończeniu. Trzy wydane świadectwa zawierały błędy.

Na skutek opóźnień i ujawnionych nieprawidłowości w rozpatrywaniu wniosków i wydawaniu świadectw efektywności energetycznej, inwestorzy pozostawali przez długi czas w stanie niepewności co do możliwości otrzymania wsparcia przedsięwzięć prowadzących do oszczędności energii.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 545, ze zm. Dalej: *ustawa o ee*.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm. Dalej: *k.p.a.*

⁷ Poprzednio w art. 17 *ustawy o ee z 2011 r.* oraz w przepisach wykonawczych do tych ustaw w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.

Jednocześnie Izba zauważa, że URE nie prowadził wyrywkowej weryfikacji audytów efektywności energetycznej przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, ani nie zlecał tej weryfikacji podmiotowi zewnętrznemu.

Pełne rozliczenie obowiązku uzyskania oszczędności energii przez podmioty zobowiązane zostało dokonane za rok 2013. Izba ocenia negatywnie opóźnienia w monitorowaniu realizacji tego obowiązku w latach objętych kontrolą. W czasie kontroli NIK, Urząd analizował dopiero rozliczenia za rok 2014, zaś dla rozliczeń z lat 2015 i 2016 analizy otrzymanych danych jeszcze nie zostały rozpoczęte. W konsekwencji opóźniona była weryfikacja uzyskanych oszczędności energii i dokonanie oceny wypełniania obowiązku oszczędności energii finalnej.

Prezes URE nie dysponował pełnym wykazem przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa, przez co nie posiadał kompletnej informacji o podmiotach, które nie wypełniły obowiązku przeprowadzenia takiego audytu. W konsekwencji, Prezes URE nie był w stanie wyegzekwować obowiązku wykonania audytu energetycznego od przedsiębiorców, o których nie posiadał informacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz wydawania i umarzania świadectw efektywności energetycznej

1.1 Przyjmowanie wniosków i wydawanie świadectw efektywności energetycznej

Opis stanu faktycznego

Do dnia 30 września 2016 r. w URE wewnętrzną organizację przetargów na wybór przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej⁹ określała *Instrukcja przeprowadzania przetargów w zakresie wyboru przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej*¹⁰. W latach 2012-2016 odbyło się pięć przetargów ogłoszonych przez Prezesa URE. Rozstrzygnięcie przetargów trwało od pięciu do dziewięciu miesięcy.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Efektywności Energetycznej i Kogeneracji¹¹ wynika, że wydłużenie okresu rozstrzygania przetargów było skutkiem problemów z pozyskaniem środków na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania wynikające z *ustawy o ee z 2011 r.* oraz z wzrastającej liczby ofert składanych przez podmioty w kolejnych przetargach.

(akta kontroli str. 89-186, 2552-2557)

Proces przyjmowania i weryfikacji wniosków o wydanie świadectw ee, a także wydawania świadectw ee przez Prezesa URE został uregulowany w dokumencie *Wewnętrzna procedura sprawdzenia i weryfikacji wniosków w Departamencie Efektywności Energetycznej i Kogeneracji URE oraz wydawania świadectw efektywności energetycznej*¹² z 2018 r. Urząd nie posiadał przed 20 września

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.). Dalej: *ustawa o ee z 2011 r.*

¹⁰ Dalej: *Instrukcja przeprowadzania przetargów.*

¹¹ Dalej: DEK. Pismo z dnia 9 maja 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.MSz.

¹² Dalej: *procedura DEK.*

2018 r. pisemnych procedur regulujących proces rozpatrywania wniosków o wydanie świadectw ee. Z wyjaśnień Dyrektor DEK¹³ wynika, że do wejścia w życie *Procedury DEK* (tj. do 20 września 2018 r.) wnioski o wydanie świadectw ee były weryfikowane pod każdym względem (zarówno w aspekcie spełnienia przesłanek formalnych, jak i w aspekcie merytorycznym), przez pracownika Wydziału Efektywności Energetycznej¹⁴.

Procedura DEK nie zawiera terminów realizacji poszczególnych etapów weryfikacji i rozpatrywania wniosków o wydanie świadectw ee, które zapewniłyby dotrzymanie 45-dniowego terminu wynikającego z przepisów *ustawy o ee*. Z wyjaśnień Dyrektor DEK¹⁵ wynika, że terminy nie zostały w procedurze przewidziane, gdyż *ustawa o ee* wprowadza konkretny termin rozpatrzenia wniosku i wskazuje, iż do rozpatrzenia wniosku zastosowanie mają przepisy *k.p.a.* dotyczące wydawania zaświadczeń.

Przewidziane w *procedurze DEK* dokumentowanie procesu weryfikacji wniosku o wydanie świadectwa ee i wydawania świadectwa, odbywa się w metryce sprawy, a także poprzez adnotacje na wnioskach oraz załącznikach do wniosków.

(akta kontroli str. 86-87, 503-504)

W latach 2013-2016, na podstawie *ustawy o ee z 2011 r.* do URE wpłynęło 4 767 ofert przetargowych¹⁶ w tym:

1. w przetargu ogłoszonym 31 grudnia 2012 r. – 212 ofert,
2. w przetargu ogłoszonym 27 grudnia 2013 r. – 487 ofert,
3. w przetargu ogłoszonym 19 grudnia 2014 r. – 735 ofert,
4. w przetargu ogłoszonym 29 grudnia 2015 r. – 1 120 ofert,
5. w przetargu ogłoszonym 21 września 2016 r. – 2 425 ofert.

W okresie od wejścia w życie obecnie obowiązującej *ustawy o ee* (tj. od 1 października 2016 r.) do końca 2018 r. do URE wpłynęły 2 422 wnioski o wydanie świadectwa efektywności energetycznej. W tym:

- w 2016 r. wpłynęło osiem wniosków,
- w 2017 r. wpłynęło 1 527 wniosków,
- w 2018 r. wpłynęło 887 wniosków.

Jeden wniosek został pozostawiony bez rozpoznania ze względu na jego nieuzupełnienie w wyznaczonym terminie (art. 20 ust. 6 *ustawy o ee*). Ponadto 60 wniosków zostało wycofanych przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 944-946, 1038, 2092-2156)

W okresie od wejścia w życie *ustawy o ee* do końca 2018 r.:

1. Spośród 595 wydanych świadectw ee¹⁷, 369 (62%) zostało wydanych na podstawie art. 57 *ustawy o ee* (tj. dla przedsięwzięć zakończonych przed dniem wejścia w życie *ustawy o ee*, ale nie wcześniej niż przed dniem 1 stycznia 2014 r.), natomiast 226 świadectw (tj. 38% świadectw) wydano na podstawie art. 20 *ustawy o ee* (tj. dla przedsięwzięć, których realizacja nie rozpoczęła się przed złożeniem wniosku o wydanie świadectwa ee).
2. Wśród 595 tych świadectw, świadectwa ee wydane na mocy art. 57 *ustawy o ee* opiewały łącznie na 104 973,294 toe (energii pierwotnej), z czego w 2017 r. wydane zostały świadectwa ee w łącznej ilości 25 980,863 toe,

¹³ Pismo z dnia 29 stycznia 2019 r., znak DEK.090.1.10.2019.GK.

¹⁴ Dalej: WEE.

¹⁵ Pismo z dnia 24 stycznia 2019 r., znak DEK.090.1.6.2019.GK.

¹⁶ <https://bip.ure.gov.pl/bip/efektywnosc-energetyczn/przetargi>.

¹⁷ Świadectwa wydane na podstawie *ustawy o ee* do 31 grudnia 2018 r.

natomiast w 2018 r. w ilości 78 992,431 toe. Świadectwa ee wydane na podstawie art. 20 *ustawy o ee* opiewały łącznie na 28 859,899 toe (energii finalnej). W 2017 r. wydane zostały świadectwa o wartości 8 442,381 toe, a w 2018 r. o wartości 20 417,518 toe.

3. Wydane świadectwa ee dotyczyły najczęściej następujących przedsięwzięć wynikających z *ustawy o ee*:
 - a. przebudowa lub remont budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi (art. 19 ust. 1 pkt 2 *ustawy o ee*) – 204 świadectwa,
 - b. modernizacja lub wymiana urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych lub w procesach energetycznych lub telekomunikacyjnych lub informatycznych (art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. b *ustawy o ee*) – 113 świadectw,
 - c. ograniczenie strat w sieciach ciepłowniczych (art. 19 ust. 1 pkt 5 lit. d *ustawy o ee*) – 107 świadectw.
4. Spośród 595 świadectw ee, 394 (tj. 66%) zostały wydane na wniosek podmiotów, u których realizowane będą przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej¹⁸, a 201 świadectw ee (tj. 34%) zostało wydanych na wniosek podmiotów upoważnionych przez inne podmioty, u których realizowane będą przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej¹⁹ (art. 20 ust. 3 pkt 2 *ustawy o ee*).
5. Średni okres realizacji przedsięwzięć, których dotyczyły wnioski złożone na podstawie art. 20 *ustawy o ee* wyniósł ok. 195 dni, przy czym najdłuższe przedsięwzięcie było realizowane przez 915 dni.
6. Okres uzyskiwania oszczędności energii dla przedsięwzięć, których dotyczą poddane analizie świadectwa ee, wydane na podstawie art. 20 *ustawy o ee*, czyli dla przedsięwzięć planowanych, wyniósł prawie 15 lat. W przypadku świadectw ee wydanych na podstawie art. 57 *ustawy o ee* (dla przedsięwzięć ukończonych) średni okres uzyskiwania oszczędności wyniósł natomiast 13 lat.

(akta kontroli str. 2603-2628)

Wszystkie przedstawione do analizy świadectwa ee były podpisane przez osoby posiadające pisemne upoważnienia wydane przez Prezesa Urzędu uprawniające do podpisywania świadectw ee.

(akta kontroli str. 1419-1423)

Z wyjaśnień Dyrektor DEK²⁰ wynika, że około 97% wniosków złożonych w Urzędzie wymagało poprawy, gdyż nie spełniały wymogów wynikających z *ustawy o ee*. Wnioskodawcy byli wzywani, zarówno w formie pisemnej, jak i mailowo bądź telefonicznie, do uzupełniania braków we wnioskach. Większość wniosków była uzupełniana przez wnioskodawców w wyznaczonym przez URE terminie.

Wnioski były rozpatrywane w kolejności wpływu, zaś załatwienie sprawy następowało niezwłocznie po uzupełnieniu przez wnioskodawcę braków we wniosku. Sprawy dotyczące wniosków, w których wnioskodawcy składali do Prezesa Urzędu ponaglenia, a termin ustawowy na wydanie świadectwa minął, były załatwiane w pierwszej kolejności. Sprawy mniej skomplikowane były przydzielane do załatwienia nowozatrudnionym pracownikom, także z uwzględnieniem kolejności ich wpływu do URE.

¹⁸ art. 20 ust. 3 pkt 1 *ustawy o ee*.

¹⁹ art. 20 ust. 3 pkt 2 *ustawy o ee*.

²⁰ Pismo z dnia 24 stycznia 2019 r., znak DEK.090.1.6.2019.GK.

W ramach kontroli NIK przeprowadzono analizę wszystkich 595 świadectw ee wydanych do końca 2018 r. i wniosków o ich wydanie. Ponadto spośród wszystkich 595 spraw wylosowano próbę 10 wniosków i wydanych na ich podstawie świadectw, które poddano szczegółowemu badaniu i analizie.

(akta kontroli str. 503-504)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Wskazanie przedsięwzięcia służącego poprawie ee

Na 10 zbadanych wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej w czterech brak było jednoznacznego i precyzyjnego wskazania przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, przy czym w trzech z tych spraw - Prezes URE nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku.

Z wyjaśnień Dyrektor DEK²¹ wynika, że w audycie efektywności energetycznej lub innych dokumentach znajdujących się w aktach sprawy znajdowały się informacje pozwalające pracownikom URE na zakwalifikowanie przedsięwzięcia do odpowiedniej kategorii lub wynikała z nich prawidłowa nazwa przedsięwzięcia.

Art. 20 ust. 4 pkt 2 lit. a *ustawy o ee* przesądza, iż wniosek o wydanie świadectwa efektywności energetycznej zawiera określenie przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej oraz miejsca ich lokalizacji. W ocenie NIK, brak wezwania wnioskodawców do uzupełnienia danych we wnioskach o wydanie świadectwa ee, które nie zawierały określenia przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, zgodnie z wykazem zawartym w art. 19 *ustawy o ee*, stanowi naruszenie art. 20 ust. 6 *ustawy o ee*. *Ustawa o ee* wyraźnie wskazuje, iż w takim przypadku należy wezwać do uzupełnienia wniosku, a w razie, gdy wnioskodawca nie uzupełni brakujących danych w terminie, wniosek należy pozostawić bez rozpoznania.

Jednego wnioskodawcę, którego wniosek był niekompletny, Prezes URE wezwał do jego uzupełnienia o jednoznaczne i precyzyjne wskazanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej. Wnioskodawca uzupełnił wniosek. W wezwaniu Prezes URE wyznaczył jednak 14-dniowy termin na uzupełnienie wniosku, mimo, iż z art. 20 ust. 6 *ustawy o ee* wynika, że uzupełnienie w tym zakresie powinno nastąpić w ciągu siedmiu dni. W wezwaniu brak było pouczenia, iż nieuzupełnienie wniosku w terminie skutkować będzie pozostawieniem wniosku bez rozpoznania, o którym mowa w art. 20 ust. 6 *ustawy o ee*.

(akta kontroli str. 935-940, 944-946, 1237-1261, 1333-1368)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Wezwanie do uzupełnienia wniosku i zawiadomienia o niezłaławieniu sprawy w terminie

Na 595 analizowanych spraw, w 108 sprawach Prezes URE kierował do wnioskodawców wezwania do uzupełnienia bądź korekty wniosków lub załączonych audytów efektywności energetycznej przedsięwzięć, czy też złożenia wyjaśnień. Jedynie w dwóch sprawach Prezes URE wystosował do wnioskodawców zawiadomienia o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 *k.p.a.*). Brak powyższych zawiadomień stanowił naruszenie art. 10 § 1 *k.p.a.*, jednak bez wpływu na wynik sprawy albowiem w każdym przypadku sprawa została złaławiona zgodnie z interesem wnioskodawcy.

²¹ Pismo z dnia 25 lutego 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.MSz i pismo z dnia 15 marca 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.MSz.

W powyższych 108 wezwaniach do uzupełnienia dokumentów, złożenia korekt lub wyjaśnień Prezes URE wyznaczał nowe terminy załatwienia spraw. W czterech spośród 108 spraw, terminy te nie zostały przez Prezesa URE dotzymane. W innych przypadkach, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DEK²², w celu rozpatrzenia jak największej liczby wniosków przy posiadanej obsadzie kadrowej, pracownicy DEK kontaktowali się z wnioskodawcami i audytorami głównie telefonicznie, mailowo lub w trakcie spotkań w siedzibie Urzędu, gdyż wysyłanie zawiadomień i wyznaczanie nowego terminu załatwienia poszczególnych spraw miałooby skutek w postaci zaprzestania weryfikacji wniosków o wydanie świadectw ee, a także ze względu na koszty wysyłania papierowych zawiadomień do wszystkich wnioskodawców, które nie przekładałyby się na poprawienie sytuacji wnioskodawców.

NIK nie kwestionuje powyższego trybu postępowania, jednak nie powinno to powodować zaniechania zawiadamiania stron o nowych terminach załatwiania ich spraw, zgodnie z art. 36 *k.p.a.*

W szczegółowo skontrolowanej przez NIK próbie 10 spraw, z których dziewięć zostało załatwionych po terminie wynikającym z *ustawy o ee*²³, w czterech sprawach wnioskodawcom zostały przekazane wezwania do uzupełnienia lub poprawienia wniosków o wydanie świadectw ee wraz z zawiadomieniami o niezakończonym w terminie. Pozostali wnioskodawcy (pięciu) nie byli zawiadamiani o niezakończonym w terminie, a także o przyczynach niezakończonym spraw oraz o nowym terminie załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 *k.p.a.*

(akta kontroli str. 935-940, 1071, 1089-1106, 1146-1174, 1185-1205, 1223, 1262-1285, 1302-1310, 1333-1368, 1370, 1388, 1408, 2081-2091, 2595-2628)

Opis stanu
faktycznego

Metryki

We wszystkich 10 szczegółowo badanych sprawach znajdują się metryki (których wzór stanowi załącznik do procedury DEK) przygotowywane przez pracowników URE weryfikujących wnioski. Na żadnej z tych metryk nie ma daty sporządzenia, a na dwóch metrykach brak jest podpisów osób, które je sporządziły.

Z wyjaśnień Dyrektora DEK²⁴ wynika, że metryki sporządzane w trakcie weryfikacji wniosków o wydanie świadectw ee są wykorzystywane w celu ułatwienia pracownikom Departamentu weryfikacji danych zawartych we wnioskach. Procedura DEK nie zawiera szczegółowych zasad sporządzania tych metryk, w tym opatrywania ich datą i podpisem osoby sporządzającej metrykę. Data i podpis pracownika weryfikującego wniosek znajdują się natomiast na egzemplarzu świadectwa ee, pozostającym w aktach sprawy w Urzędzie.

NIK nie neguje pomocniczego charakteru metryki. Izba zauważa jednak niejednorodność praktyki ich sporządzania i braki obniżające przydatność tego instrumentu dla wzmocnienia systemu kontroli zarządczej jednostki. W celu umożliwienia sprawnej identyfikacji osób zajmujących się sprawą, metryki powinny zawierać wskazanie pracownika prowadzącego sprawę oraz daty realizacji poszczególnych czynności w sprawie.

(akta kontroli str. 935-940, 1302-1310, 1387-1397)

²² Pismo z dnia 25 lutego 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.

²³ Art. 22 ust. 1 *ustawy o ee*.

²⁴ Pismo z dnia 25 lutego 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.MSz.

Terminowość wydawania świadectw ee

Wśród wszystkich analizowanych świadectw ee jedynie 39 zostało wydanych w ciągu 45 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu (tj. w terminie zgodnym z art. 22 ust. 1 *ustawy o ee*), co stanowi ok. 6,5% wszystkich (595) świadectw ee poddanych analizie. W terminie ponad jednego roku rozpatrzono 124 wniosków, co stanowi 20,8% wszystkich badanych świadectw ee.

Na podstawie 595 spraw o wydanie świadectwa ee NIK ustaliła, że średni okres rozpatrywania wniosków przez Urząd (tj. czas, jaki mija od wpływu do URE wniosku do wydania świadectwa ee) wyniósł 240 dni i był ponad pięć razy dłuższy niż termin 45 dniowy przewidziany w przepisach *ustawy o ee* (art. 22 ust. 1). Najdłuższy okres rozpatrywania wniosku wyniósł 1 158 dni.

W 18 sprawach wnioskodawcy składali ponaglenia²⁵, zapytania o stan ich weryfikacji czy też kierowali do Urzędu maile lub pisma z prośbą o przyspieszenie weryfikacji dokumentów.

Z przeprowadzonej analizy 18 przypadków wynika, iż prośby te w 10 przypadkach odnosiły skutek w postaci przystąpienia w pierwszej kolejności do weryfikacji wniosków i podjęcia kontaktów (maile, telefony, wezwania) z wnioskodawcami w celu uzupełnienia wniosków. W przypadku ośmiu wniosków rozpatrywanych przez Prezesa Urzędu zawarte w aktach spraw dokumenty nie potwierdzają, iż sprawy, w których zostały złożone ponaglenia zostały załatwione przez Prezesa Urzędu niezwłocznie.

(akta kontroli str. 503-504, 2595-2628)

Według wyjaśnień Dyrektor DEK²⁶ opóźnienia w wydawaniu świadectw ee wynikają z:

1. Nałożenia się zadań związanych z przetargiem ogłoszonym 21 września 2016 r., w którym zgłoszonych zostało 2 425 ofert na wybór przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, tj.:
 - zaangażowania pięciu pracowników WEE w prace komisji przetargowej,
 - prowadzenia złożonej, wieloetapowej i czasochłonnej procedury rozstrzygnięcia przetargu, w którym wybrano 2 065 ofert,
 - wydania po rozstrzygnięciu przetargów, 1 772 świadectw ee w 2017 r. oraz 223 świadectw ee w 2018 r.,
 - rozpoznania zastrzeżeń odrzucenia 68 ofert przetargowych,
 - przygotowania pisemnych uzasadnień odrzucenia 200 ofert złożonych przez 58 podmiotów, które wystąpiły o pisemne uzasadnienie odrzucenia ofert.
2. Potrzeby weryfikacji zawiadomień Prezesa URE o przeprowadzeniu audytu energetycznego przedsiębiorstwa w związku z wejściem w życie obowiązku sporządzania tego audytu, wprowadzenia ich do bazy danych, a ponadto dużej liczby zapytań w sprawie audytu energetycznego przedsiębiorstwa.

²⁵ Instytucja ponaglenia uregulowana jest w art. 37 *k.p.a.* Zgodnie z art. 37 § 1 *k.p.a.* stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczyność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość).

²⁶ W piśmie z dnia 4 lutego 2019 r., znak DEK.090.1.12.2019.GK.

3. Niewystarczającej liczby etatów na realizację zadań związanych z weryfikacją wniosków i wydawaniem świadectw ee.

(akta kontroli str. 666-675)

W aktach jednej sprawy wnioskodawca złożył dwa ponaglenia: z 21 marca 2018 r. i z 8 sierpnia 2018 r., w których wskazał na przekroczenie przez Prezesa URE 45-dniowego terminu na rozpatrzenie wniosku²⁷. W aktach tej sprawy brak jest dokumentów świadczących o rozpatrzeniu ponagleń, czy też ich uwzględnieniu przez Prezesa URE. Z wyjaśnień Dyrektor DEK wynika²⁸, iż przepisy art. 37 § 4, 6 i 7 *k.p.a.* dotyczące konieczności przekazania ponaglenia organowi wyższego szczebla, wydania postanowienia w wyniku rozpatrzenia ponaglenia, a także możliwości zmiany tego postanowienia - nie obowiązują w sprawach rozpatrywania wniosków o wydanie świadectw ee.

W ocenie NIK wyłączenie powyższych przepisów na podstawie art. 37 § 8 zd. 1 *k.p.a.* oznacza, że zastosowanie ma przepis art. 37 § 5 *k.p.a.* zobowiązujący do rozpatrzenia ponaglenia. Na mocy przepisu art. 37 § 8 zd. 2 *k.p.a.*, Prezes URE zobowiązany był do zbadania, czy w tej sprawie wystąpiła przewlekłość lub beczynność. W konsekwencji, organ prowadzący postępowanie powinien był niezwłocznie załatwić sprawę. Tymczasem wydanie świadectwa ee na rzecz składającego ponaglenia nastąpiło dopiero 16 października 2018 r. (tj. ponad rok po wpływie wniosku do URE, ponad siedem miesięcy po wpływie pierwszego ponaglenia i ponad dwa miesiące od wpływu ostatniego ponaglenia od wnioskodawcy). Wezwanie do wnioskodawcy dotyczące konieczności złożenia korekt wniosku i audytu efektywności energetycznej zostało wysłane miesiąc po drugim ponagleniu złożonym przez wnioskodawcę.

Z wyjaśnień Dyrektor DEK wynika²⁹, iż Prezes URE odstąpił od przeprowadzenia postępowania dotyczącego ustalenia osób winnych (art. 37 § 8 *k.p.a.*) ze względu na to, iż sytuacja związana z wielomiesięcznymi opóźnieniami w wydawaniu świadectw efektywności energetycznej ma charakter systemowy.

W ocenie NIK przepis art. 37 § 8 *k.p.a.* ma charakter obligatoryjny, nie uzależnia konieczności ustalenia osób winnych przekroczenia terminu rozpatrzenia wniosku oraz podjęcia środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości od jakichkolwiek warunków lub czynników zależnych bądź niezależnych od organu.

(akta kontroli str. 935-940, 1262-1285)

Opis stanu
faktycznego

Skutki przedłużającej się weryfikacji wniosków o wydanie świadectwa ee

W ponagleniach, mailach i pismach zawierających zapytania o stan weryfikacji wniosków oraz możliwy termin wydania świadectwa ee wnioskodawcy zwracali uwagę na wiele aspektów przedłużającej się procedury weryfikacji dokumentów.

- Jednym z nich jest fakt, iż środki, jakie mają być uzyskane ze sprzedaży praw majątkowych wynikających ze świadectw ee mają służyć dalszym inwestycjom (także w działania mające na celu uzyskanie oszczędności energii), a zatem przedłużający się proces wydawania świadectw utrudnia dokonywanie reinwestycji.
- Kolejny wnioskodawca wskazywał na obawy o sytuację finansową swojej spółki oraz realizację kolejnych zadań związanych z uzyskaniem wsparcia w postaci świadectw ee.

²⁷ Wniosek został złożony w Urzędzie 27 września 2017 r.

²⁸ Pismo z dnia 25 lutego 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.MSz.

²⁹ Jw.

- Wnioskodawca zwrócił uwagę na fakt, iż przedłużający się termin weryfikacji wniosku oraz brak jakichkolwiek informacji ze strony Urzędu nt. efektów weryfikacji wniosku naraził go na utratę możliwości ponownego złożenia wniosku do 29 września 2017 r., po którym to terminie przedsięwzięcia zrealizowane po 1 stycznia 2014 r. przestają być kwalifikowane.
- Przedstawiciel spółdzielni mieszkaniowej wskazał, że realizacja programu poszanowania energii cieplnej przez tak mały podmiot, jakim jest spółdzielnia wiąże się z ogromnym obciążeniem finansowym. Uzyskane środki finansowe za oszczędności wynikające ze świadectw ee są dla tego podmiotu istotnym źródłem finansowania działalności. Wynika z tego, że opóźnienie w wydaniu świadectwa może być niekorzystne dla płynności finansowej podmiotu.
- Brak informacji o sposobie załatwienia wniosków o wydanie świadectw ee wpływa na brak możliwości rozliczenia obowiązku nałożonego ustawą o ee.
- Nieterminowe rozpatrzenie wniosku spółki o wydanie świadectwa ee wpływa na jej sytuację finansową ze względu na okresowość obrotu świadectwami i możliwość uzyskania wysokiej ceny sprzedaży w I połowie roku. Ponadto wskazuje na chęć realizacji kolejnych zadań związanych z uzyskaniem wsparcia w postaci świadectw ee, jednak przystąpienie do ich realizacji warunkuje uzyskaniem wsparcia w postaci świadectw ee.

(akta kontroli str. 1068, 1096, 1195-1196, 1199-1200, 1215-1216, 1235, 1270, 1273)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Poprawność świadectw efektywności energetycznej

Wśród 595 analizowanych świadectw ee stwierdzono, że w trzech świadectwach ee wskazano niewłaściwą podstawę prawną. Na świadectwach wskazano art. 57 ustawy o ee, podczas gdy właściwą podstawą powinien być art. 20 ustawy o ee. W związku z przywołaniem na świadectwach błędnej podstawy prawnej znalazło się na nich także błędne pouczenie o konieczności umorzenia świadectw do 30 czerwca 2019 r., podczas gdy są to świadectwa bezterminowe.

(akta kontroli str. 1046-1063, 1237-1261)

Dyrektor DEK wyjaśniła³⁰, iż we wszystkich trzech świadectwach ee, które zawierały wskazanie niewłaściwej podstawy prawnej, a co za tym idzie niewłaściwe pouczenie, dane dotyczące kwalifikacji prawnej świadectw ee przekazane na Towarową Giełdę Energii³¹ były prawidłowe.

W trakcie kontroli, 13 marca 2019 r., Prezes URE wystawił zaświadczenia dotyczące wystawionych świadectw ee, w których wskazał prawidłową treść pouczenia.

(akta kontroli str. 944-952)

Opis stanu
faktycznego

Weryfikacja otrzymanej pomocy publicznej przez wnioskodawców

Art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o ee stanowi, że świadectwo ee nie przysługuje dla przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej, jeżeli na ich realizację przyznano pomoc inwestycyjną, w przypadku, gdy przyznanie tego świadectwa spowoduje przekroczenie dopuszczalnej wysokości pomocy publicznej na to przedsięwzięcie lub te przedsięwzięcia.

³⁰ Pismo z dnia 15 marca 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.MSz.

³¹ Dalej także: TGE.

W Urzędzie nie były agregowane dane nt. ilości energii, o jaką zostały zmniejszone świadectwa ee w stosunku do wartości wnioskowanej energii ze względu na przekroczenie dopuszczalnej wartości pomocy publicznej. Z wyjaśnień Dyrektor DEK³² wynika, że ograniczenia wartości świadectw ee z tego powodu nie są częste.

W badanej próbie wnioski o wydanie świadectw ee były weryfikowane (m.in. z informacją SUDOP³³) pod względem wymagań dotyczących uzyskanej przez wnioskodawcę pomocy publicznej i jej kumulacji z wartością wnioskowanych świadectw ee.

Prezes URE nie wydał (w okresie od wejścia w życie *ustawy o ee* do końca 2018 r.) żadnego postanowienia o odmowie wydania świadectwa ee ze względu na nieprawidłowości stwierdzone w zakresie pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 65-84, 557-559, 944-946)

Opis stanu
faktycznego

Odmowa wydania świadectw

Spośród wszystkich 38 postanowień o odmowie wydania świadectw ee³⁴ w okresie od wejścia w życie *ustawy o ee* do końca 2018 r. w ramach kontroli wylosowano próbę 10 postanowień. W żadnej z 10 kontrolowanych spraw postanowienie o odmowie wydania świadectwa ee nie zostało wydane w terminie 45 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu. Średnio wnioski były rozpatrywane w ciągu 449 dni (od daty wpływu do daty postanowienia o odmowie wydania świadectwa ee). Najdłuższy okres rozpatrywania wniosku wynosił 624 dni, a najkrótszy – 210 dni. Czterech wnioskodawców składało do Urzędu ponaglenia bądź kierowało pisma z zapytaniami o stan weryfikacji ich wniosków. Na trzy postanowienia o odmowie wydania świadectwa spośród badanej próby 10 zostały złożone zażalenia.³⁵

(akta kontroli str. 944-946, 1039-1042, 2206-2207, 2427-2457, 2629-2630)

Opis stanu
faktycznego

Zawiadomienia o zakończeniu realizacji przedsięwzięcia

Wśród 595 świadectw ee poddanych analizie 226 zostało wydanych na podstawie art. 20 *ustawy o ee*, dla przedsięwzięć planowanych. Z kolei zawiadomienia o zakończeniu realizacji przedsięwzięć złożono dla 180 przedsięwzięć. Świadectwa wydane na rzecz tych podmiotów opiewały łącznie na 22 872,001 toe energii finalnej. W przypadku 45 świadectw ee łącznie opiewających na 5 863,097 toe energii finalnej, w aktach spraw nie znajdują się zawiadomienia o zakończeniu realizacji przedsięwzięcia. Przy czym w dwóch sprawach znalazły się powiadomienia, iż w realizacji przedsięwzięcia pojawiły się przesunięcia, w związku z czym termin zakończenia ulegnie zmianie, w jednej sprawie termin na złożenie zawiadomienia w momencie kontroli nie minął.

W okresie od wejścia w życie *ustawy o ee* do końca 2018 r. nie wystąpiły przypadki udzielenia nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji o zakończeniu realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Z tego powodu w Urzędzie nie został zaprowadzony rejestr podmiotów, które nie mogą

³² Pismo z dnia 15 marca 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.MSz.

³³ System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej.

³⁴ 31 z tych postanowień dotyczyło przypadków rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć przez wnioskodawców przed złożeniem wniosku o wydanie świadectwa ee, tj. naruszenia art. 20 ust. 3 *ustawy o ee*. Siedem postanowień zostało wydanych, gdyż przedsięwzięcia, których dotyczyły wnioski nie generowały oszczędności energii w rozumieniu art. 2 pkt 10 *ustawy o ee*, lub przedsięwzięć nimi objętych nie było w obwieszczeniu Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (M.P. poz. 1184). Jedno postanowienie o odmowie wydania świadectwa zostało wydane ze względu na odrzucenie oferty złożonej w przetargu.

³⁵ Do zakończenia kontroli sprawy pozostawały niezakończone.

występować z wnioskiem o wydanie świadectwa ee przez 5 lat od dnia, w którym przedsięwzięcie to lub przedsięwzięcia te powinny być zakończone (art. 27 ustawy o ee).

Prezes URE nie prowadził też odrębnej ewidencji zawiadomień o zakończeniu realizacji przedsięwzięcia składanych do Urzędu. Składane zawiadomienia były dołączane do akt spraw prowadzonych w związku ze złożonymi wnioskami o wydanie świadectw ee.

Z niezłożeniem zawiadomienia nie wiązały się żadne sankcje, gdyż niezłożenie zawiadomienia nie miało znaczenia dla funkcjonowania systemu wsparcia. Złożenie zawiadomienia leży wyłącznie w interesie podmiotu realizującego przedsięwzięcie, gdyż dopiero po ukończeniu jego realizacji, zawiadomieniu o tym Prezesa Urzędu i przekazaniu na TGE informacji nt. wartości świadectwa ee dla zakończonego przedsięwzięcia, powstają prawa majątkowe.

(akta kontroli str. 930-931, 1046-1063, 1237-1261, 2197-2199, 2202-2203, 2603-2628)

DEK dokonywał weryfikacji zawiadomień o zakończeniu realizacji przedsięwzięć, sprawdzając m.in. zgodność wartości zaoszczędzonej energii finalnej z wydanym świadectwem ee. W przypadku braków w dokumentacji lub powzięcia wątpliwości dotyczących rzeczywistych uzyskanych oszczędności, pracownicy DEK kontaktowali się z wnioskodawcami (telefonicznie lub mailowo) z prośbą o uzupełnienie dokumentów lub dokonanie korekt. Procedurę kończyła transmisja informacji o wydanym świadectwie ee na TGE.

(akta kontroli str. 69, 930-931)

Opis stanu
faktycznego

Weryfikacje energii finalnej i audytów efektywności energetycznej

Prezes Urzędu nie prowadził weryfikacji zgodności energii finalnej osiągniętej w wyniku realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej z ilością energii określoną we wniosku o wydanie świadectwa ee, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o ee. Prezes URE nie zlecał też dokonania takiej weryfikacji podmiotom zewnętrznym, co umożliwia art. 26 ust. 2 ustawy o ee. Z wyjaśnień Dyrektor DEK³⁶ wynika, że nie wystąpiły przypadki stwierdzenia przez Prezesa URE niższej wartości energii finalnej osiągniętej w wyniku realizacji przedsięwzięcia niż wynikająca z wydanego świadectwa ee, a co za tym idzie zobowiązania podmiotu do umorzenia świadectwa ee o wartości stanowiącej różnicę między ilością energii wynikającą ze świadectwa ee przyznanego temu podmiotowi a ilością energii zaoszczędzonej.

Z wyjaśnień Dyrektor DEK³⁷ wynika, iż wydawane świadectwa ee odnosiły się do średniorocznej ilości energii uzyskanej w wyniku realizacji przedsięwzięć. Pierwsze świadectwa wydane na jej podstawie zostały przekazane na TGE 30 maja 2017 r., zatem prowadzenie weryfikacji średniorocznej oszczędności energii finalnej byłoby przedwczesne. Ponadto wobec braków w zasobach kadrowych wydziału WEE działania mające na celu rozpoczęcie procesu weryfikacji zgodności osiągniętej oszczędności energii finalnej będą mogły zostać rozpoczęte w drugiej połowie 2019 r., o ile zostaną pozyskane środki finansowe na realizację tych zadań.

(akta kontroli str. 2197-2199, 2202-2203)

Kontrola wykazała, że badaniu przez pracowników wydziału WEE podlegały zarówno audyty składane wraz z wnioskami o wydanie świadectwa ee, jak i te, które

³⁶ Pismo z dnia 1 kwietnia 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.MSz.

³⁷ Pismo z dnia 2 kwietnia 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.MSz.

są załączane do zawiadomień o zakończeniu realizacji przedsięwzięć (jednak badanie to nie stanowi weryfikacji, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ee*³⁸). Sprawdzeniu podlega kompletność sporządzanych audytów oraz rzetelność przeprowadzonej analizy dotyczącej uzyskania oszczędności energii finalnej.

(akta kontroli str. 2458-2460)

Z przeprowadzonej analizy 595 wniosków i świadectw *ee* wydanych przez Prezesa URE wynika, iż w przypadku czterech wniosków warunek pisemnego poinformowania wnioskodawcy o konieczności uzupełnienia audytu efektywności energetycznej nie został spełniony. Na wnioskach (m.in. z dnia 27 czerwca 2017 r.) widnieją odręczne adnotacje dotyczące rozmowy pracownika DEK z przedstawicielem wnioskodawcy m.in. w sprawie konieczności skorygowania audytu, jednak w aktach sprawy brak jest pisemnego wezwania do dokonania uzupełnień.

(akta kontroli str. 1069-1088, 1206-1225, 1369-1386, 1386-1397)

Według wyjaśnień Dyrektor DEK³⁹ Prezes URE ma dokonywać wyrywkowej weryfikacji audytu efektywności energetycznej, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ee* w ramach i na potrzeby wyrywkowej weryfikacji zgodności oszczędności energii finalnej osiągniętej z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej z ilością energii finalnej określonej we wniosku o wydanie świadectwa *ee*.

W ocenie NIK ani audyty energetyczne składane wraz z wnioskiem o wydanie świadectwa efektywności energetycznej (tj. audyty, o których mowa w art. 20 ust. 5 pkt 1 *ustawy ee*) ani audyty przedstawiane po zrealizowanej inwestycji nie były objęte w URE wyrywkową weryfikacją w rozumieniu *ustawy ee*, prowadzoną zgodnie z przepisami wykonawczymi regulującymi szczegółowy zakres i sposób sporządzania audytu efektywności energetycznej⁴⁰ (tj. pod względem zgodności audytu z wymaganiami określonymi w art. 25 *ustawy ee* oraz w § 9 pkt 2-5 ww. rozporządzenia). NIK nie neguje praktyki URE w zakresie sposobu sprawdzania audytu energetycznego na etapie rozpatrywania wniosku o wydanie świadectwa efektywności energetycznej. Jednakże NIK wskazuje, że prowadzone w URE badania audytów w wyżej opisanym zakresie, nie mogą zostać uznane za równoznaczne z wyrywkową weryfikacją, która winna obejmować m.in. weryfikację danych zamieszczonych w audycie z pomiarami rzeczywistymi. Na problem rozbieżności pomiędzy oszczędnością energii zakładaną w audytach energetycznych a faktycznie uzyskaną NIK zwróciła uwagę w kontroli *Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych*⁴¹. Kontrola ta wykazała, że skutkiem przeprowadzonej termomodernizacji 354 wielorodzinnych budynków mieszkalnych, będących w zasobach kontrolowanych spółdzielni mieszkaniowych było obniżenie zużycia energii, jednak w wymiarze o 42% niższym od zaplanowanego w audytach energetycznych. Na taki stan wpływ

³⁸ Z art. 26 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ee* wynika, że wyrywkowej weryfikacji podlegają audyty efektywności energetycznej złożone zarówno po zrealizowaniu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej (o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 15 ust. 3 oraz art. 23 ust. 1 *ustawy o ee*), jak i audyt załączany do wniosku o wydanie świadectwa (o którym mowa w art. 20 ust. 5 pkt 1 *ustawy o ee*), a zatem sporządzany przed realizacją przedsięwzięcia.

³⁹ Pismo z dnia 9 maja 2019 r., znak DEK.SOP.090.1.2019.MSz

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 5 października 2017 r. szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii (Dz.U. poz. 1912), poprzednio rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej, wzoru karty audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii (Dz. U. poz. 962), które utraciło moc z dniem 2 października 2017 r. zgodnie z art. 58 ust. 1 *ustawy o ee*.

⁴¹ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20870,vp,23502.pdf>.

miały m.in. niewłaściwie sporządzone audyty energetyczne, zawyżające zakładane efekty oszczędnościowe i brak standaryzacji danych.

(akta kontroli str. 2197-2199, 2458-2460, 2552-2557, 2603-2628)

OCENA CZĄSTKOWA

Przy rozpatrywaniu wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej nie były przestrzegane zasady postępowania wynikające z *ustawy o ee* oraz z *k.p.a.* Tylko 8% wniosków zostało rozpatrzonych w terminie. Wnioskodawcy nie byli informowani o terminie załatwienia sprawy, nie zawsze wzywano ich pisemnie do uzupełnienia wniosków, a w wydanych świadectwach znajdowały się błędy. Nieprawidłowości wynikały głównie z braku pracowników i ich rotacji, znacznej liczby wpływających wniosków oraz realizacji innych zadań przez komórkę organizacyjną rozpatrującą wnioski o wydanie świadectw ee. NIK ocenia, że w istniejącej sytuacji kadrowej rzetelnie rozpatrywano wnioski i odwołania od decyzji odmawiających wydania świadectw ee, weryfikowano audyty efektywności energetycznej i badano wykorzystanie pomocy publicznej przez wnioskodawców. URE nie prowadził wyrywkowej weryfikacji audytów efektywności energetycznej przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, ani nie zlecał tej weryfikacji podmiotowi zewnętrznemu.

1.2 Umarzanie świadectw efektywności energetycznej

Opis stanu
faktycznego

Proces umarzania świadectw ee w URE regulują przepisy *ustawy o ee z 2011 r.* oraz *ustawy o ee*. Obie ustawy określają zarówno termin realizacji obowiązku uzyskania i umarzania świadectw ee przez podmioty zobowiązane, jak i procedurę obowiązującą w tym zakresie (art. 27 *ustawy o ee z 2011 r.* oraz art. 32 *ustawy o ee*). Prezes URE umieścił na stronie internetowej Urzędu⁴² *Informację Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 57/2016*, dla podmiotów zobowiązanych w zakresie uzyskiwania świadectw ee, a także ich umarzania i uiszczania opłat zastępczych.

(akta kontroli str. 1426-1451)

Wszystkie wnioski o umorzenie świadectw ee złożone w celu realizacji obowiązku poprawy efektywności energetycznej za dany rok kalendarzowy, Prezes URE rozpatrywał do dnia, w którym upływał termin realizacji obowiązku poprawy efektywności energetycznej za dany rok.

(akta kontroli str. 1426-1433)

Na mocy *ustawy o ee* Prezes URE wydał 1 439 decyzji o umorzeniu świadectw ee na łączną ilość 563 616,282 toe, w tym:

- 107 132,908 toe energii jako realizacji obowiązku oszczędności energii za IV kwartał 2016 r.,
- 364 258,942 toe energii jako realizacji obowiązku oszczędności energii za 2017 r.,
- 92 116,066 toe dotyczyło realizacji obowiązku za rok 2018 (tylko decyzje wydane w okresie od września do grudnia 2018 r.).

(akta kontroli str. 1452-1487)

Spośród wszystkich decyzji o umorzeniu świadectw ee wydanych w okresie od początku 2014 r. do końca 2018 r. do kontroli wylosowano próbę 10 decyzji.

Dziewięć decyzji o umorzeniu zostało wydanych w ciągu miesiąca od daty wpływu wniosku o umorzenie. W jednym przypadku decyzja o umorzeniu została wydana w terminie 41 dni od wpływu wniosku o umorzenie świadectwa ee do URE.

⁴² <http://www.ure.gov.pl/pl/urzad/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/6735,Informacja-nr-572016.html>.

(akta kontroli str. 2245-2347)

Decyzje zostały podpisane przez osobę posiadającą upoważnienie Prezesa URE z dnia 22 maja 2017 r. do podpisywania w jego imieniu decyzji w przedmiocie umorzenia świadectw ee.

(akta kontroli str. 2481, 2487)

Prezes Urzędu prowadził rejestr przedsiębiorstw, które otrzymały koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej, o której mowa w art. 12 ust. 2 pkt 1 i 2 *ustawy o ee z 2011 r.* oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 i 4 *ustawy o ee*. Prezes URE kierował do podmiotów w nim zarejestrowanych wezwania⁴³ do przekazania danych niezbędnych do przeprowadzenia kontroli realizacji obowiązków, o których mowa w art. 12 ust. 1 *ustawy o ee z 2011 r.* oraz art. 10 ust. 1 *ustawy o ee*. przez poszczególne podmioty zobowiązane. Ankieta była umieszczana na stronie internetowej Urzędu oraz wysyłana w formie papierowej do podmiotów figurujących w rejestrze. Ankieta była też kierowana do podmiotów potencjalnie zobowiązanych do uzyskiwania oszczędności, tj. prowadzących działalność w obszarach, które mogą wskazywać na potencjalną konieczność realizacji przez te podmioty obowiązku uzyskania oszczędności.

Dane nt. pozostałych podmiotów, które zawarły transakcje na dostawy gazu ziemnego i energii elektrycznej z terminem przypadającym w danym okresie (wymienionych w art. 12 ust. 2 pkt. 2 i 3 *ustawy o ee z 2011 r.* oraz art. 10 ust. 2 pkt 2, 3 i 5 *ustawy o ee*) Prezes URE pozyskiwał z TGE oraz z Giełdy Papierów Wartościowych SA⁴⁴ oraz domów maklerskich i towarowych domów maklerskich.

Informacje przekazane przez wszystkie podmioty były weryfikowane przez Prezesa URE pod kątem wielkości zobowiązania w zakresie uzyskania oszczędności energii. Prezes URE dokonywał oceny wykonania obowiązku uzyskania efektywności energetycznej na podstawie danych dotyczących decyzji wydanych w sprawie umorzenia świadectw oraz danych o uiszczonych opłatach zastępczych przekazywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴⁵. Dane dotyczące wpłat z tytułu opłat zastępczych w danym okresie obejmowały listę podmiotów, które uiściły opłatę zastępczą wraz z kwotą, datą i tytułem wpłaty.

(akta kontroli str. 1426-1433)

Z informacji przekazanych przez Dyrektora DEK⁴⁶ wynika, że Prezes URE nie posiadał odpowiednich narzędzi IT do obsługi procesu kontroli realizacji obowiązku oszczędności. Dane były ręcznie wprowadzane do pliku arkusza kalkulacyjnego. Taki sposób monitorowania realizacji obowiązku był bardzo czasochłonny ze względu na liczbę podmiotów podlegających monitoringowi, obszerny zakres analizowanych danych oraz konieczność wprowadzania do pliku wszystkich danych zawartych w ankiecie. Proces ten obsługiwały w Urzędzie jedna lub dwie osoby. Na dzień 18 marca 2019 r. zakończono analizę realizacji obowiązku poprawy efektywności energetycznej za 2013 r., a rok 2014 podlega analizie, zaś dla lat 2015 i 2016 analizy jeszcze nie rozpoczęto.

Na wniosek Dyrektora DEK z dnia 16 stycznia 2018 r. o podjęcie działań w celu rozszerzenia funkcjonalności Bazy URE o narzędzia służące monitorowaniu i kontroli realizacji obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw ee i świadectw kogeneracji - trwały prace nad modulem Bazy służącym do

⁴³ W formie ankiety; dalej: ankieta.

⁴⁴ Dalej: GPW.

⁴⁵ Dalej: NFOŚiGW lub Fundusz.

⁴⁶ Pismo z dnia 18 marca 2019 r., znak DEK.WKR.090.2.2019.MSt.

wydawania świadectw ee. Kolejne etapy mają obejmować przygotowanie modułu do umarzania świadectw ee i modułu do monitorowania obowiązku efektywnościowego. Umowa z wykonawcą została zawarta w dniu 7 września 2017 r. na kwotę 147 600 zł. Wartość umowy, której przedmiotem było wykonanie modułu do obsługi świadectw ee wynosiła 24 944 zł. Uruchomienie modułu planowane jest do końca września 2019 r.

(akta kontroli str. 1426-1433, 2206-2207, 2406-2420, 2510-2528)

Zgodnie z art. 16 ust. 1 *ustawy o ee* podmiot może rozliczyć obowiązek, o którym mowa w art. 10 ust. 1 *ustawy o ee* w zakresie niezrealizowanym opłatą zastępczą do 30 czerwca trzeciego roku następującego po roku, którego dotyczy obowiązek. Przepisy *ustawy o ee* dają możliwość wystąpienia do Prezesa URE o łączne rozliczenie wykonania obowiązku za dwa lub trzy lata. W takim wypadku wykonanie obowiązku powinno nastąpić do dnia 30 czerwca roku następującego po ostatnim roku z dwuletniego lub trzyletniego okresu. W związku z wejściem w życie *ustawy o ee* w dniu 1 października 2016 r. obowiązek, o którym mowa w art. 10 ust. 1 *ustawy o ee* za okres od 1 października do końca grudnia 2016 r. powinien zostać wykonany do 30 czerwca 2019 r., a zatem Prezes URE dopiero po zgromadzeniu i przeanalizowaniu danych dotyczących uzyskanej oszczędności energii finalnej będzie mógł wszcząć ewentualne postępowania dotyczące wymierzania kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1-4 *ustawy o ee*.

Do 22 marca 2019 r. Prezes Urzędu nie wszczynał postępowań administracyjnych w zakresie, o którym mowa w art. 39 ust. 1 pkt 5 *ustawy o ee*, tzn. wobec podmiotu, który zawiadamiając Prezesa URE o zakończeniu przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju, udzielał nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji. Prezes Urzędu nie wszczynał postępowań administracyjnych w zakresie, o którym mowa w art. 39 ust. 1 pkt 6 *ustawy o ee*, tzn. wobec podmiotu, który nie dopełnił obowiązku, o którym mowa w art. 28 ust. 1⁴⁷.

(akta kontroli str. 1717-1719, 2072-2074)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W 2014 r. spośród podmiotów, do których skierowano ankiety⁴⁸, 650 podmiotów zobowiązanych odpowiedziało na wezwanie Prezesa URE do wskazania danych, a dane przesłane przez te podmioty były w czasie kontroli NIK w trakcie analizy przez pracowników Urzędu. Z kolei 64 podmioty nie odpowiedziały na wezwanie Prezesa URE do wypełnienia ankiety za 2014 r. i wobec tych dopiero mają zostać wszczęte postępowania w celu nałożenia kar⁴⁹.

(akta kontroli str. 1426-1433, 1519-1560, 1569-1610, 2078-2080)

771 podmiotów przekazało Prezesowi Urzędu ankiety za 2015 r., a 784 podmioty odpowiedziały na wezwanie do przekazania danych za rok 2016. Jednocześnie 491 podmiotów nie odpowiedziało na wezwanie Prezesa URE do wypełnienia ankiety za rok 2015, a 511 za rok 2016.

W stosunku do podmiotów, które nie przekazały Prezesowi URE żądanych informacji dopiero mają zostać wystosowane ponowne żądania o przekazanie danych⁵⁰.

⁴⁷ Art. 28 ust. 1: Podmiot, któremu wydano świadectwo efektywności energetycznej o wartości odpowiadającej ilości energii finalnej większej niż ilość energii zaoszczędzonej z przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej, których realizację zakończono, stwierdzonej przez Prezesa URE na podstawie dokonanej weryfikacji oszczędności energii finalnej, o której mowa w art. 26 ust. 1, jest obowiązany, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 3, przedstawić do umorzenia Prezesowi URE świadectwo efektywności energetycznej o wartości określonej w ust. 2.

⁴⁸ Na podstawie art. 12 ust. 1 *ustawy o ee* z 2011 r. oraz art. 10 ust. 1 *ustawy o ee*.

⁴⁹ Pismo Dyrektor DEK z dnia 18 marca 2019 r., znak DEK.WKR.090.2.2019.MSt.

⁵⁰ Jw.

(akta kontroli str. 1426-1433, 1578-1610)

Opis stanu
faktycznego

Prezes URE zakończył analizę informacji dotyczących wykonania obowiązku poprawy efektywności energetycznej za 2013 r. i w związku z tym dysponuje danymi dotyczącymi poziomu realizacji tego obowiązku jedynie za ten rok.

W 2013 r. podstawa wyliczenia obowiązku uzyskania oszczędności energetycznej⁵¹ wynosiła 46 102 mln zł (co odpowiada 461 016,523 toe obowiązku na 2013 r.). Obowiązek ten w 2013 r. został zrealizowany w 98,1% poprzez uiszczenie opłaty zastępczej (w wysokości 452 mln zł, co odpowiada 452 533,67 toe) oraz w 1,4% poprzez umorzenie świadectw ee (o łącznej ilości energii 6 509,732 toe). Łącznie obowiązek został więc spełniony w 99,5%, tj. na łączną ilość energii: 459 043,402 toe.

(akta kontroli str. 1426-1433)

Spośród 106 kar wymierzonych do końca grudnia 2018 r. na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ee z 2011 r.* (tj. za brak realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 *ustawy o ee z 2011 r.* tj. uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa ee lub uiszczenia opłaty zastępczej):

- w 20 sprawach złożono odwołania, z czego w czterech sprawach zgodnie z wyrokami odwołania oddalono,
- w 78 sprawach podmioty ukarane wpłaciły wymierzone kary (w tym w jednym przypadku wpłata nastąpiła po oddaleniu odwołania przez sąd),
- w pozostałych sprawach toczyły się czynności poprzedzające przekazanie kar do windykacji lub czynności windykacyjne.

W marcu 2019 r. Prezes Urzędu wydał dwie kolejne decyzje, a w kwietniu 2019 r. sześć kolejnych decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ee z 2011 r.* (w sprawie wymierzenia kar w związku z naruszeniem powyższego obowiązku).

23 kary w łącznej wysokości 49 792,28 zł zostały wymierzone na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 2 *ustawy o ee z 2011 r.*, tj. w związku z nieprzedstawieniem Prezesowi URE w wyznaczonym terminie dokumentów lub informacji niezbędnych do oceny wykonania powyższego obowiązku za 2013 r. Spośród 23 ukaranych podmiotów:

- cztery wniosły odwołanie od decyzji Prezesa URE,
- sześć dokonało wpłaty wymierzonej kary,
- w pozostałych sprawach toczyły się czynności poprzedzające przekazanie kar do windykacji lub czynności windykacyjne.

W czasie trwania kontroli w toku było 58 postępowań w związku z, niedopełnieniem obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa ee lub nieuiszczeniem opłaty zastępczej i jedno postępowanie z tytułu nieprzedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów lub informacji niezbędnych do oceny wykonania powyższego obowiązku.

(akta kontroli str. 2072-2074, 2078-2080, 2481-2486)

⁵¹ Zgodnie z § 2 obowiązującego w 2013 r. rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 września 2012 r. w sprawie sposobu obliczania ilości energii pierwotnej odpowiadającej wartości świadectwa efektywności energetycznej oraz wysokości jednostkowej opłaty zastępczej (Dz. U. poz. 1039) obowiązek uzyskania oszczędności energetycznej wynosił 1% ilorazu kwoty przychodu osiągniętego przez przedsiębiorstwa energetyczne ze sprzedaży energii elektrycznej, ciepła i gazu ziemnego odbiorcom końcowym za dany rok obrotowy i opłaty zastępczej (dla przedsiębiorstw energetycznych) lub 1% ilorazu kwoty transakcji zakupu energii elektrycznej, ciepła i gazu ziemnego na giełdzie towarowej osiągniętej za dany rok (dla odbiorców końcowych oraz towarowych domów maklerskich) i opłaty zastępczej. Zgodnie zaś z § 4 rozporządzenia w sprawie obliczania ilości energii jednostkowa opłata zastępcza za 2013 r. wynosiła 1 000 zł/toe.

Z wyjaśnień Dyrektor DEK⁵² wynika, że wysokości kar dla poszczególnych podmiotów naliczanych na podstawie przepisów *ustawy o ee z 2011 r.*, była proponowana przez Departament na podstawie wyszczególnionych przesłanek. Wysokość kary za powyższe naruszenia była uzależniona od poziomu realizacji obowiązku przez dany podmiot, a także od faktu i momentu przekazania informacji lub dokumentów niezbędnych do oceny wykonania obowiązku.

(akta kontroli str. 1910-1925)

Z wyjaśnień Dyrektor DEK⁵³ wynika, że propozycje kar wymierzanych na gruncie *ustawy o ee* będą prawdopodobnie analogiczne do tych stosowanych na mocy *ustawy o ee z 2011 r.* ze względu na podobne przepisy regulujące tę kwestię.

(akta kontroli str. 2072-2074)

Zgodnie z art. 12 ust. 6 *ustawy o ee z 2011 r.* oraz art. 12 ust. 4 *ustawy o ee* wpływy z tytułu opłaty zastępczej stanowią przychód NFOŚiGW. Prezes Urzędu występuje do NFOŚiGW o przekazanie informacji nt. uiszczonych w danym okresie opłat oraz dokonuje ich analizy. Prezes URE opiniuje także wnioski podmiotów, które dokonały wpłat, o przeksięgowanie tych opłat lub ewentualne zwroty. Współpraca między Urzędem a Funduszem nie została uregulowana formalnie. Kontakt odbywał się w drodze pisemnej, a także w drodze kontaktów roboczych – telefonicznie lub mailowo.

(akta kontroli str. 1426-1433)

W okresie od 26 września 2017 r. do 27 listopada 2017 r. prowadzony był w Departamencie DEK audyt wewnętrzny pt.: *„Monitorowanie i kontrolowanie realizacji obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej albo uiszczenia opłaty zastępczej”*⁵⁴. Opinia zawarta w raporcie z audytu dotycząca systemu kontroli zarządczej w obszarze monitorowania i kontrolowania wykonania obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw ee albo uiszczenia opłaty zastępczej - jest pozytywna z zastrzeżeniami o średniej i niskiej istotności. Audytor stwierdził, iż pomimo zidentyfikowanych słabości kontroli zarządczej zastosowane mechanizmy kontrolne zapewniają zrealizowanie celu operacyjnego na poziomie Urzędu w zakresie wspierania efektywności energetycznej.

Do uchybień stwierdzonych w audycie zaliczono natomiast:

A. naruszenie następujących przepisów:

1. art. 12 i art. 35 § 1 *k.p.a.* w związku z przewlekłością prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia przez Prezesa URE kary pieniężnej,
2. art. 35 § 3 *k.p.a.* ze względu na przekroczenie ustawowych terminów załatwienia sprawy, tj. wydanie decyzji w sprawie wymierzenia kary lub umorzenia postępowania po kilkunastu miesiącach od zawiadomienia o wszczęciu postępowania i ponad pół roku od daty zawiadomienia o zgromadzeniu materiału dowodowego,
3. art. 36 § 1 *k.p.a.* w związku z niedopełnieniem obowiązku zawiadomienia o przyczynach niezakończenia postępowania w terminie i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy,

⁵² Pismo z dnia 22 marca 2019 r., znak DEK.WKR.090.2.2019.MSt.

⁵³ Jw.

⁵⁴ Dalej: audyt.

- B. przewlekłość w prowadzeniu badania realizacji obowiązku efektywnościowego za poszczególne lata wynikająca z nieuzasadnionych merytorycznie przerw w podejmowaniu kolejnych czynności.

W efekcie audytu w Urzędzie podjęto następujące czynności:

1. Wprowadzono w Regulaminie organizacyjnym URE zmianę polegającą na przekazaniu do Departamentu Źródeł Odnawialnych zadań z zakresu badania wypełnienia obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectw za 2015 r.;
2. Podjęto działania w kierunku utworzenia narzędzia informatycznego służącego do obsługi procesu wydawania świadectw ee, przygotowano moduł bazy służący do obsługi tego procesu i na dzień 11 kwietnia 2019 r. trwało zgłaszanie uwag do utworzonego modułu;
3. Podjęto działania w kierunku utworzenia w DEK dodatkowych stanowisk eksperckich, przekształcono stanowisko specjalisty w wydziale WKR na stanowisko głównego specjalisty;
4. Prezes URE powołał Zespół ds. relokacji zasobów kadrowych w Urzędzie w celu oceny istniejących zasobów kadrowych i możliwości dokonania niezbędnych przesunięć tych zasobów lub zadań między komórkami organizacyjnymi.

(akta kontroli str. 2206-2207, 2219-2244)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

Występowały opóźnienia w prowadzeniu przez Prezesa URE monitoringu realizacji obowiązku uzyskiwania oszczędności energii przez podmioty zobowiązane. Na dzień 18 marca 2019 r. Prezes Urzędu zakończył analizę realizacji obowiązku poprawy efektywności energetycznej za 2013 r., rozliczenia za rok 2014 podlegały dopiero analizie, zaś dla rozliczeń z lat 2015 i 2016 nie rozpoczęto jeszcze analizy otrzymanych danych.

Według wyjaśnień Dyrektor DEK⁵⁵, powyższe opóźnienia wynikają z faktu, iż zadaniem tym od lat zajmuje się jedna/dwie osoby w DEK. Wskazała również, że informacje pozyskane w ramach kontroli realizacji obowiązku efektywnościowego, z uwagi na brak odpowiednich narzędzi IT, wprowadzane są ręcznie do pliku arkusza kalkulacyjnego, co jest czasochłonne ze względu na liczbę podmiotów podlegających monitoringowi i obszerny zakres analizowanych danych.

(akta kontroli str. 1426-1433, 2206-2207, 2406-2420)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes URE terminowo wydawał decyzje o umorzeniu świadectw ee, rzetelnie weryfikując realizację obowiązku oszczędności energii. Przekraczane były natomiast terminy wydania decyzji w sprawie wymierzania kary lub umarzania postępowania. Brak było bieżącego monitoringu realizacji obowiązku realizacji oszczędności energii przez podmioty zobowiązane ze względu na brak odpowiednich narzędzi IT do jego prowadzenia. Przyczyną opieszałości w działaniach kontrolowanej jednostki były także braki kadrowe.

1.3 Wypełnianie obowiązków kontrolnych i informacyjnych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 16 ust 1 ustawy o ee, obowiązek rozliczenia wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 10 ust. 1 tej ustawy, za pierwszy okres rozrachunkowy tj. od

⁵⁵ Pismo z dnia 18 marca 2019 r., znak DEK.WKR.090.2.2019.MSt.

dnia 1 października 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. winien zostać wykonany (w zakresie niezrealizowanym opłatą zastępczą⁵⁶) do dnia 30 czerwca 2019 r.

Prezes URE terminowo ogłaszał w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, informacje o osiągniętej oszczędności energii finalnej wynikającej z realizacji przedsięwzięcia lub przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub z realizacji obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa ee⁵⁷. W okresie od 1 października do 31 grudnia 2016 r. osiągnięta oszczędność energii finalnej w wyniku realizacji powyższego obowiązku wyniosła 113 904,914 toe. W tym poprzez umorzenie świadectw ee 107 132,908 toe, a poprzez uiszczenie opłaty zastępczej 6 772,006 toe.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. osiągnięta oszczędność energii finalnej w wyniku realizacji powyższego obowiązku wyniosła 364 990,550 toe, w tym poprzez umorzenie świadectw ee 364 258,942 toe, a poprzez uiszczenie opłaty zastępczej 731,608 toe. Jednakże z uwagi na przesunięcie terminu wykonania powyższego obowiązku o trzy lata⁵⁸ dane te mogą ulec zmianie i nie jest możliwa w chwili obecnej ocena prawdopodobieństwa wykonania obowiązku uzyskania oszczędności energii finalnej do dnia 31 grudnia 2020 r., która powinna wynosić nie mniej niż 2 645 tys. toe (art. 18 ustawy o ee).

Na mocy ustawy o ee z 2011 r. Prezes URE wymierzył 23 kary podmiotom, które odmówiły przekazania – w wyznaczonym terminie – informacji niezbędnych do monitoringu realizacji powyższego obowiązku za rok 2013.

Analiza wykonania obowiązku za rok 2014, wykazała, iż od 64 podmiotów Prezes URE nie uzyskał informacji dotyczącej prowadzonej działalności gospodarczej. URE przygotowuje ponowne wezwanie do podmiotów, które nie przekazały żądanych informacji za rok 2015 i 2016.

Po uchwaleniu ustawy o ee URE informował zainteresowanych o różnicach w funkcjonowaniu systemu wsparcia pod rządami starej i nowej ustawy. W dniu 28 października 2016 r. opublikowany został komunikat wyjaśniający te kwestie (Informacja nr 57/2016⁵⁹). W piśmie z dnia 5 marca 2018 r., skierowanym do przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców przemysłowych⁶⁰ również wyjaśniono różnice w funkcjonowaniu przepisów.

(akta kontroli str.1910-1915)

W dniu 21 grudnia 2016 r. na stronie internetowej URE⁶¹ umieszczono *Informację Prezesa URE nr 69/2016 w sprawie zasad wydawania świadectw ee na podstawie ustawy o ee oraz wzory wniosków o wydanie świadectwa ee, jak również wzory i przykładowy harmonogram realizacji planowanego przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej.*

(akta kontroli str.616-638)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia wypełnianie przez Prezesa URE obowiązków informacyjnych, zauważając jednocześnie, że dotychczas nie zostały wysłane

⁵⁶ W zakresie: 30% tego obowiązku w 2016 r., 20% w 2017 r., 10% w 2018 r.

⁵⁷ Informacja Prezesa URE nr 85/2017. Informacja Prezesa URE nr 107/2018.

⁵⁸ Art. 16 ust. 1 ustawy o ee.

⁵⁹ Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 57/2016 dotycząca realizacji obowiązku w zakresie: 1) uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa efektywności energetycznej względnie uiszczenia opłaty zastępczej - za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2016 r., 2) uzyskania - w wyniku realizacji u odbiorcy końcowego przedsięwzięcia lub przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej oszczędności energii finalnej lub uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa efektywności energetycznej względnie uiszczenia opłaty zastępczej - za okres od dnia 1 października do dnia 31 grudnia 2016 r. oraz za lata następne. <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/6735,informacja-nr-572016.html>.

⁶⁰ DEK.WKR.461.4.1.2018.APa.

⁶¹ <https://www.ure.gov.pl/pl/efektywnosc-kogenerac/efektywnosc-energetyczn/swiadectwa-efektywnosci/6834,Zmiany-w-zasadach-wydawania-swiadectw-efektywnosci-energetycznej.html>

ponowne wezwania do podmiotów, które nie przekazały żądanych informacji za rok 2015 i 2016.

1.4 Problemy w funkcjonowaniu systemu świadectw ee na gruncie ustawy o ee z 2016 r.

Dyrektor DEK wskazała⁶² na poniższe problemy funkcjonowania systemu świadectw ee na gruncie *ustawy o ee* (z 2016 r.):

- Długie oczekiwanie na wydanie świadectwa przez URE po złożeniu stosownego wniosku.
- Nieuprawnione, zdaniem niektórych podmiotów, analizowanie przez Prezesa URE wniosków o wydanie świadectwa efektywności energetycznej pod względem zgodności z przepisami *ustawy o ee*, prawidłowości obliczeń i przyjętej w audycie efektywności energetycznej metodyki wyliczania uzyskanych oszczędności energii oraz kompletności informacji zawartych w audytach. Sprawa została wyjaśniona w bezpośrednich kontaktach URE z podmiotami składającymi wnioski, badanie przez URE jest uprawnione.
- Różnice w interpretacji definicji pojęcia „energii finalnej” i „energii pierwotnej” na potrzeby wydawania świadectw efektywności energetycznej. Ostatecznie kwestia ta została zinterpretowana w stanowisku DEK z dnia 30 maja 2018 r.⁶³.
- Zasadność badania efektu zachęty na etapie rozpatrywania wniosku, przy czym Ministerstwo Energii⁶⁴ potwierdziło zasadność takiego badania przez URE.
- Zakres badania formalnego audytu energetycznego przedsiębiorstwa (dotyczy powiązań kapitałowych podmiotów)⁶⁵. ME wyjaśniło, że przepisy nie nakazują badania powiązań między przedsiębiorcami w celu ustalania podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia audytów energetycznych.
- Spełniania przez przedsiębiorstwa, które wdrożyły system zarządzania energią lub system zarządzania środowiskowego wymogów przewidzianych dla audytu energetycznego przedsiębiorstwa⁶⁶.

(akta kontroli str. 1910-1915, 1934-1949, 1955-1959)

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Audyt energetyczny przedsiębiorstwa

Ustawa o ee (w art. 36) nałożyła na określonych przedsiębiorców obowiązek przeprowadzenia lub zlecenia przeprowadzenia co cztery lata audytu energetycznego przedsiębiorstwa. O audycie przedsiębiorcy zawiadamiają Prezesa URE w terminie 30 dni od dnia jego przeprowadzenia wraz z podaniem informacji o możliwych do uzyskania oszczędnościach energii wynikających z audytu. Na podstawie tych informacji Prezes URE przekazuje (w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku, w którym przedsiębiorca przesłał informację Prezesowi URE) ministrowi właściwemu ds. energii informacje o liczbie przeprowadzonych audytów, liczbie przedsiębiorców, którzy przeprowadzili audyt energetyczny

⁶² Pismo DEK.WKR.090.2.2019.MSt z dnia 20 marca 2019 r. Dyrektora Departamentu Efektywności Energetycznej i Kogeneracji.

⁶³ Pismo nr DEK-027-5(2)/2018/BH

⁶⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Energetyki ME nr DE-II-024-21/16 z dnia 23 grudnia 2016 r.

⁶⁵ jw.

⁶⁶ jw.

przedsiębiorstwa, liczbie przedsiębiorców, którzy są zwolnieni z obowiązku prowadzenia audytu energetycznego na mocy przepisu art. 36 ust 2 *ustawy o ee*.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 *ustawy o ee* pierwszy audyt energetyczny przedsiębiorstwa powinien być zostać wykonany przed 1 października 2017 r. (rok po wejściu w życie ustawy). W czasie poprzedzającym bezpośrednio tę datę URE otrzymywał dziennie wiele zapytań telefonicznych i mailowych. Zapytania dotyczyły przede wszystkim definiowania dużego przedsiębiorcy, pojęcia wielkości zatrudnienia, okresu przyjmowanego do kwalifikowania do kategorii dużego przedsiębiorcy, powiązań kapitałowych i oddziałów, placówek kultury, służby zdrowia, spółdzielni mieszkaniowych, własności lub najmu oraz zakresu audytu przedsiębiorstw sieciowych. Po pierwszym okresie sprawozdawczym (od połowy 2018 r.) zapytań było mniej i dotyczą one przede wszystkim podlegania obowiązkowi pierwszego lub kolejnego audytu, uaktualnienia wykonanego audytu energetycznego przedsiębiorstwa, listy rekomendowanych audytorów.

W celu ułatwienia przedsiębiorcom realizacji obowiązku w zakresie przeprowadzenia audytu energetycznego, zamieszczono na stronie internetowej URE *„Informację Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 46/2016 dotyczącą obowiązku sporządzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa, wynikającego z wejścia w życie w dniu 1 października 2016 r. ustawy o ee”*.

Na kierowane do URE zapytania przedsiębiorców, audytorów, kancelarii prawnych i innych uczestników rynku, dotyczące stosowania i zastosowania art. 36 i nast. *ustawy o ee* – w formie pisma – udzielono:

- w 2016 r. – dwie odpowiedzi,
- w 2017 r. – 104 odpowiedzi,
- w 2018 r. – pięć odpowiedzi.

URE udzielił odpowiedzi mailowych i telefonicznych na szereg zapytań dotyczących audytu energetycznego przedsiębiorstwa.

Zawiadomienia o wykonaniu audytu energetycznego przedsiębiorstwa przesłane były do Prezesa URE przez samych przedsiębiorców lub audytorów wykonujących audyt.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. do URE przesłanych zostało 137 zawiadomień o przeprowadzonych audytach energetycznych przedsiębiorstwa, w tym trzy zawiadomienia dotyczyły audytu energetycznego przedsiębiorstwa w ramach systemu zarządzania energią, natomiast jedno zawiadomienie dotyczyło audytu energetycznego przedsiębiorstwa przeprowadzonego w ramach audytu systemu zarządzania środowiskowego. Z przekazanych zawiadomień wynika, że możliwe do uzyskania średnioroczne oszczędności energii finalnej wynoszą 14 248,126 toe/rok.

Do dnia 31 grudnia 2017 r. do URE przesłanych zostało 3 506 zawiadomień o przeprowadzonych audytach energetycznych przedsiębiorstwa, w tym 127 zawiadomień dotyczyło audytu energetycznego przedsiębiorstwa w ramach systemu zarządzania energią lub audytu energetycznego przedsiębiorstwa przeprowadzonego w ramach audytu systemu zarządzania środowiskowego. Z przekazanych zawiadomień wynika, że możliwe do uzyskania średnioroczne oszczędności energii finalnej wynoszą 973 373,597 toe/rok.

Do dnia 31 grudnia 2016 r. do URE przesłanych zostało 97 zawiadomień o przeprowadzonych audytach energetycznych przedsiębiorstwa, w tym 17 zawiadomień dotyczyło audytu energetycznego przedsiębiorstwa w ramach systemu zarządzania energią, lub audytu energetycznego przedsiębiorstwa przeprowadzonego w ramach audytu systemu zarządzania środowiskowego.

Z przekazanych zawiadomień wynika, że możliwe do uzyskania średnioroczne oszczędności energii finalnej wynoszą 68 796,112 toe/rok.

Przed przekazaniem informacji do Ministra Energii w URE weryfikowane były największe zgłoszone przez przedsiębiorców wolumeny zaoszczędzonej energii, które mogły być w ocenie URE błędne. Po weryfikacji i wyjaśnieniach wolumeny zostały przez zgłaszających skorygowane.

Prezes URE do 31 grudnia 2018 r. przekazywał Ministrowi Energii informacje terminowo i w zakresie zgodnym z art. 38 ust. 2 ustawy o ee.

(akta kontroli str. 1717-1907)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezes URE nie dysponuje wykazem wszystkich przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa. Według wyjaśnień Dyrektor DEK⁶⁷, Prezes URE dysponuje własnym – przygotowanym na podstawie zawiadomień przesłanych przez podmioty, które wykonały audyt energetyczny przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 36-38 ustawy o ee (zawiadomień przesłanych przez samych przedsiębiorców lub audytorów wykonujących audyt) – wykazem podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia audytu (aktualizacja wykazu dokonywana jest systematycznie wraz z przekazywaniem kolejnych zawiadomień o przeprowadzonych audytach energetycznych przedsiębiorstwa).

Powyższy stan oznacza, że w rejestrze przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania audytu są wyszczególnieni jedynie ci przedsiębiorcy, którzy choć raz złożyli audyt energetyczny przedsiębiorstwa. W ocenie NIK uniemożliwia to skuteczne monitorowanie i egzekwowanie obowiązku wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa przez wszystkie podmioty, na które został nałożony ten obowiązek.

(akta kontroli str.1717-1719)

2. Prezes URE nie wykonuje w pełni zadania dotyczącego monitorowania realizacji przez podmioty zobowiązane obowiązku w zakresie przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa oraz wymierzania kar pieniężnych za niezrealizowanie tego obowiązku. Do czasu kontroli nie były wszczynane postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 39 ust.1 pkt 7 ustawy o ee za nieprzeprowadzenie audytu energetycznego przedsiębiorstwa, gdyż URE nie dysponuje rejestrem wszystkich podmiotów zobowiązanych do wykonania audytu. Według wyjaśnień Dyrektor DEK⁶⁸, z uwagi na brak zagwarantowania na etapie tworzenia ustawy o ee środków finansowych na realizację również tego całkowicie nowego zadania określonego w rozdziale 5 ustawy o ee jest ono realizowane jedynie w możliwym zakresie (przy aktualnych zasobach kadrowych). W praktyce realizacja tego zadania polegała na zbieraniu informacji o przeprowadzonych audytach oraz na ich niezbędnej – na potrzeby przekazania Ministrowi Energii zbiorczej informacji – weryfikacji w zakresie poprawności przekazanych danych odnośnie możliwych do uzyskania oszczędności energii.

(akta kontroli str.1717-1719)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes URE rzetelnie wykonywał działania związane z weryfikacją otrzymanych audytów energetycznych przedsiębiorstw. W URE nie dysponowano wykazem

⁶⁷ Pismo DEK.090.1.12.2019.GK z dnia 21 marca 2019 r. Dyrektora Departamentu Efektywności Energetycznej i Kogeneracji.

⁶⁸ Jw.

wszystkich przedsiębiorstw zobowiązanych do wykonania audytu. Tym samym monitorowanie realizacji przez podmioty zobowiązane obowiązku w zakresie przeprowadzenia audytu energetycznego przedsiębiorstwa było ograniczone.

3. Działania podejmowane przez Prezesa URE w celu prawidłowej realizacji w Urzędzie działań dotyczących efektywności energetycznej

Do 30 września 2016 r. zadania związane z wydawaniem świadectw ee realizował Departament Systemów Wsparcia, natomiast za organizację przetargów i wydawanie świadectw ee odpowiadał Wydział ds. Efektywności Energetycznej (WEE) w tym departamencie.

(akta kontroli str. 7-64, 187-378, 577-598)

Począwszy od 1 października 2016 r. zadania związane z efektywnością energetyczną (w tym wydawanie świadectw ee) przejął DEK. Za organizację przetargów i wydawanie świadectw ee w DEK odpowiedzialny był WEE. W WEE zatrudnionych było na dzień 24 stycznia 2019 r. dwóch pracowników oraz naczelnik.

Od 20 września 2018 r. prócz pracowników DEK do analizy formalnej wniosków włączono także pracownika na stanowisku ds. samodzielnej obsługi prawnej (stanowisko poza strukturą Wydziału WEE), który jest odpowiedzialny za weryfikację wniosków o wydanie świadectw ee oraz wydawanie świadectw ee.

(akta kontroli str. 379-494, 599-615)

W wyjaśnieniach składanych przez pracowników URE powodem znacznych opóźnień w realizacji zadań lub ich niewykonaniu było niedostosowanie obsady kadrowej do wymiaru tych zadań.

Na brak odpowiedniej obsady kadrowej URE zwrócił również uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁶⁹. W czerwcu 2017 r. Skarżąca zwróciła się do Prezesa URE o wydanie na jej rzecz świadectwa efektywności energetycznej. W czerwcu 2018 r. Skarżąca żądając wydania świadectwa efektywności energetycznej, wniosła do Prezesa URE ponaglenie, a następnie złożyła do WSA w Warszawie skargę na bezczynność. W wyroku WSA stwierdził, że Prezes URE dopuścił się bezczynności i jednocześnie stwierdził, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Sąd stwierdził, że Prezes URE boryka się z brakami kadrowymi, które mają bezpośrednie przełożenie na szybkość i sprawność toczących się przed nim postępowań, w tym postępowania Skarżącej. Zdaniem Sądu, niewielka ilość pracowników rozpoznająca dużą ilość spraw (...) nie może mieć znaczenia dla uznania bezczynności organu w załatwieniu sprawy, ma natomiast wpływ na ocenę charakteru stwierdzonej bezczynności.

Prezes URE wielokrotnie kierował pisma, wskazując że do funkcjonowania WEE potrzeba co najmniej ośmiu nowych etatów (m.in. do Wiceprzewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów⁷⁰), jednak nie uzyskał środków na zwiększenie zatrudnienia w Urzędzie pracowników zaangażowanych w zadania związane z efektywnością energetyczną.

W 2016 r., w okresie prac nad projektem *ustawy o ee* kwestia zapewnienia środków na nowe zadania Prezesa URE była przedmiotem korespondencji pomiędzy

⁶⁹ Sygn. akt VI SAB/Wa 36/18.

⁷⁰ Dalej: SKRM. Były wśród nich pisma do Wiceprzewodniczącego SKRM z 24 czerwca 2015 r. (znak: DPR-0230-4(3)/2015/IS), Przewodniczącego SKRM z 11 stycznia 2016 r. (znak: DPR-0230-4(5)/2015-2016/RS), Zastępcy Dyrektora Departamentu Energetyki w Ministerstwie Energii z 29 stycznia 2016 r. (znak DPR-0230-4(6)/2015-2016/RS).

Ministrem Energii i Ministrem Finansów. Wobec rozbieżności, Minister Energii w piśmie z 23 lutego 2016 r., informował, iż SKRM zdecydował, że kwestia potrzeb kadrowych Prezesa URE wymaga odrębnego przeanalizowania i pozostała do rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów jako rozbieżność. Ostatecznie jednak wykreślono z projektu *ustawy o ee* przepis dotyczący wzrostu wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wykonanie zadań Prezesa URE.

Zgodnie z informacją zawartą w wyciągu z protokołu ustaleń nr 1/2016 posiedzenia SKRM z dnia 7 stycznia 2016 r., kwestia potrzeb kadrowych Urzędu miała być przedmiotem odrębnej analizy SKRM. Z informacji przekazanych przez Dyrektora Departamentu Koordynacji Procesu Legislacyjnego⁷¹ w KPRM⁷² wynika, iż DKPL nie posiada dokumentacji, z której wynikałoby, że kwestia potrzeb kadrowych Urzędu była przedmiotem obrad innego posiedzenia SKRM niż posiedzenie z dnia 7 stycznia 2016 r.

Również po przyjęciu *ustawy o ee* Prezes URE występował o przyznanie środków na zapewnienie dodatkowych etatów do realizacji zadań z zakresu efektywności energetycznej. Przedstawiciele URE kierowali pisma w tej sprawie m.in. do Dyrektora Departamentu Ropy i Gazu w ME (w dniu 9 lutego 2017 r.), Ministra Finansów (w dniach 1 sierpnia 2016 r., 14 czerwca 2018 r. oraz 9 lipca 2018 r.), Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów (w dniu 26 lipca 2017 r.) oraz Prezesa Rady Ministrów (w dniu 22 sierpnia 2017 r.). URE nie uzyskał jednak środków na zwiększenie zatrudnienia w Urzędzie pracowników zaangażowanych w zadania związane z efektywnością energetyczną.

Wystąpienia przedstawicieli URE obejmowały również kwestie zapewnienia narzędzi informatycznych. W piśmie z dnia 11 stycznia 2016 r. skierowanym do Przewodniczącego SKRM Prezes URE zwracał uwagę, że w limicie wydatków wskazanym w OSR projektu *ustawy o ee* przeznaczonych na wykonywanie przez URE zadań wynikających z ustawy brak jest m.in. wydatków obejmujących zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania na rozbudowę sieci informatycznej URE. Także w piśmie z 29 stycznia 2016 r. do Zastępcy Dyrektora Departamentu Energetyki w ME Prezes Urzędu wskazał na konieczność rozbudowy systemu informatycznego Urzędu w celu zapewnienia jego kompatybilności z rejestrem świadectw ee prowadzonym przez TGE. Dodatkowo w piśmie z 1 sierpnia 2016 r. skierowanym do Ministra Finansów Prezes URE wskazał na brak środków m.in. na utrzymanie i rozbudowę infrastruktury IT i stworzenie narzędzi informatycznych. Na tę samą kwestię zwracał uwagę Dyrektor Generalny URE w piśmie z dnia 9 lutego 2017 r. skierowanym do Dyrektora Departamentu Ropy i Gazu w ME.

Kwestie obsady kadrowej DEK były również przedmiotem działań wewnątrz URE. W piśmie z 19 stycznia 2018 r. skierowanym do Dyrektora Generalnego URE Dyrektor DEK wskazała, iż w ramach działań wewnątrz Departamentu w celu zapewnienia realizacji zadań związanych z wydawaniem świadectw ee przesunięto do pracy nad weryfikacją wniosków o wydanie świadectw ee pracowników innych wydziałów (kosztem realizacji zadań przypisanych tym wydziałom i mimo braków kadrowych także w tych wydziałach). Takie przesunięcie etatów możliwe było jednak wyłącznie w przypadku świadectw ee wydawanych na podstawie *ustawy o ee z 2011 r.*, których zasadność wydania została przesądzona na etapie rozstrzygania przetargu. Takie działanie nie było możliwe wobec rozpatrywania wniosków o wydanie świadectw ee na podstawie *ustawy o ee* ze względu na konieczność posiadania przez pracowników dokonujących weryfikacji wniosków specjalistycznej wiedzy w zakresie analizy audytów efektywności energetycznej.

⁷¹ Dalej: DKPL.

⁷² Pismo z dnia 24 kwietnia 2019 r., znak DKPL.5013.5.2019(2)BZ.

W wyniku prac Zespołu ds. relokacji Prezesowi URE⁷³ przedstawiony został raport Dyrektora Generalnego URE z 15 listopada 2018 r.⁷⁴ Rekomendowano powtórzenie analizy obciążeń zadaniami na początku 2019 r. w oparciu o dane dotyczące całego 2018 r. wobec nierównomiernego obciążenia komórek URE w czasie.

Po wykonaniu ponownej analizy, w dniu 1 marca 2019 r. rekomendowano dalsze wzmocnienie kadrowe DEK, jako jednej z komórek organizacyjnych Urzędu, która wskazuje najwyższy stopień obciążenia zadaniami. Wzmocnienie kadrowe DEK miałoby nastąpić w oparciu o nieobsadzone stanowiska w komórkach Urzędu wykazujących mniejsze obciążenie. Ewentualne przesunięcia muszą być każdorazowo poprzedzone dodatkową analizą, czy zmiana taka nie zakłóci w znaczącym stopniu realizacji zadań w danej komórce organizacyjnej.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego URE⁷⁵ wynika, że możliwość realizacji rekomendacji wynikających z raportów w zakresie dalszego wzmocnienia kadrowego Departamentu pozostaje przedmiotem analizy pod kątem możliwości dokonania przesunięć pracowników, które nie spowodują zagrożeń dla realizacji zadań w innych komórkach organizacyjnych Urzędu.

Dyrektor Generalny Urzędu wskazał, iż podstawową przeszkodą w zapewnieniu pełnej obsady kadrowej stanowisk w Urzędzie była niekonkurencyjność oferowanych warunków zatrudnienia wobec sytuacji na rynku pracy. Systematycznie spada liczba naborów ogłaszanych przez URE, które kończą się wyłonieniem kandydata i obsadzeniem stanowiska. W 2018 r. współczynnik naborów zakończonych bez rozstrzygnięcia wyniósł 50%. Niejednokrotnie na ogłoszone stanowisko nie zgłaszał się żaden kandydat. Dyrektor Generalny Urzędu wskazał na dokonywanie usprawnień proceduralnych w naborach oraz próby zainteresowania szerszego grona kandydatów podjęciem zatrudnienia w Urzędzie (poprzez publikowanie ogłoszeń o pracę na portalach dedykowanych ogłoszeniom o pracę oraz poprzez bardziej liberalne wymogi stawiane kandydatom, dostosowane do aktualnej oferty rynkowej). W URE podniesione zostały też wysokości mnożników kwoty bazowej w służbie cywilnej proponowane nowozatrudnionym osobom na najczęściej obsadzanych stanowiskach (starszy inspektor i specjalista).

(akta kontroli str. 666-675, 795-927, 2157-2193)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK wskazuje, że Prezes URE podejmował działania mające na celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań dotyczących efektywności energetycznej. Nie były one jednak skuteczne. Prezes URE zarówno w trakcie prac nad projektem *ustawy o ee*, jak i po wejściu jej w życie aktywnie zabiegał o środki finansowe służące zapewnieniu prawidłowej realizacji działań. Zostały również dwukrotnie wykonane analizy oceniające możliwość relokacji pracowników dla wzmocnienia DEK, które nie spowodują zakłóceń w pracy urzędu. W trakcie trwania kontroli NIK w Urzędzie prowadzona była ocena możliwości ich wdrożenia.

Wnioski

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o zapewnienie niezbędnych środków na prawidłowe działanie Urzędu w realizacji zadań nałożonych na Prezesa

⁷³ Decyzja Prezesa URE nr 17/2018 z dnia 14 września 2018 r.

⁷⁴ Informacja zbiorcza o wynikach analiz obciążeń zadaniami służbowymi poszczególnych Komórek Organizacyjnych i ich pracowników w I półroczu 2018 r.

⁷⁵ Pismo DG.090.2.2019.MMi2 z dnia 5 kwietnia 2019 r. Dyrektora Generalnego URE.

URE *ustawą o efektywności energetycznej z 2016 r.*, w szczególności na zatrudnienie pracowników do obsługi procesu rozpatrywania wniosków i wydawania świadectw ee oraz zapewnienie narzędzi informatycznych dla wspomagania tych zadań.

2. Podjąć inne działania zapewniające załatwianie wniosków o wydanie świadectw efektywności energetycznej zgodnie z wymaganiami *ustawy o ee i k.p.a.*, w szczególności:
 - a. Zawiadamiać wnioskodawców o niezałatwieniu sprawy w terminie, a także przyczynach niezałatwienia spraw oraz o nowym terminie załatwienia sprawy (zgodnie z art. 36 § 1 *k.p.a.*),
 - b. Wyznaczać możliwe do dotrzymania terminy załatwiania spraw w przypadku niedotrzymania terminów wynikających z *ustawy o ee i k.p.a.*,
 - c. W przypadku braku we wniosku o wydanie świadectwa ee elementów, o których mowa w art. 20 ust. 4 i 5 *ustawy o ee*, każdorazowo wzywać do uzupełnienia braków w terminie 7 dni od doręczenia wezwania z pouczeniem, iż nieuzupełnienie tych braków w terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania,
 - d. W razie potrzeby korekty wniosków lub audytów efektywności energetycznej zawiadamiać o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 *k.p.a.*),
 - e. Opatrywać metryki informacją umożliwiającą identyfikację osób zajmujących się sprawą,
 - f. Skrócić czas rozpatrywania wniosków o wydanie świadectw ee w celu dostosowania do terminu 45 dni, wynikającego z art. 22 ust. 1 *ustawy o ee*.
3. Przyspieszyć proces monitorowania i kontroli realizacji obowiązku oszczędności energii przez Prezesa URE.
4. Wprowadzić mechanizmy kontrolne umożliwiające weryfikację, czy wnioski o wydanie świadectw ee zawierają wszystkie elementy, o których mowa w art. 20 ust. 4 i 5 *ustawy o ee*.
5. Podjąć działania w celu utworzenia pełnego rejestru przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa i wykorzystywać rejestr do monitorowania wykonania przez podmioty zobowiązane audytu energetycznego przedsiębiorstwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 20 sierpnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Mieczysław Łuczak

/-/

.....
podpis