



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MAREK OPIOŁA

KGP.410.005.02.2020

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*P/20/018 Stabilizacja cen energii elektrycznej*

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Regulacji Energetyki <sup>1</sup> , Aleje Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa                                                                                                                                                                                                          |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Rafał Gawin, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki <sup>2</sup> od 24 lipca 2019 r.<br>W okresie objętym kontrolą poprzednim kierownikiem jednostki kontrolowanej był Maciej Bando (od dnia 2 czerwca 2014 r.).                                                                                |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Działania URE dotyczące monitorowania cen energii elektrycznej i pracy nad <i>ustawą z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw</i> <sup>3</sup> .<br>2. Przygotowania Urzędu i realizacja zadań nałożonych <i>ustawą o cenach ee</i> . |
| Okres objęty kontrolą               | 1 stycznia 2016 r. – 30 czerwca 2020 r. z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, istotnych dla celów kontroli.                                                                                                                                                      |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | art. 2 ust. 1 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>4</sup>                                                                                                                                                                                              |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji                                                                                                                                                                                                            |
| Kontrolerzy                         | 1. Iwona Brzostek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/67/2020 z dnia 6 sierpnia 2020 r.<br>2. Bartłomiej Piasecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/68/2020 z dnia 6 sierpnia 2020 r.                                    |

(akta kontroli str. 1-4, 469-470)

<sup>1</sup> Dalej: URE lub Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Prezes URE lub Prezes Urzędu.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2538 ze zm., dalej: *ustawa o cenach ee*.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Prezes URE na bieżąco monitorował wysokość cen energii elektrycznej<sup>6</sup>. W przypadku otrzymania sygnałów o nieprawidłowościach w obszarze praktyk przedsiębiorstw energetycznych ograniczających konkurencję lub dokonujących prób manipulacji na rynku lub manipulacji prowadził sprawy w obszarze REMIT<sup>7</sup>, wykorzystując uprawnienia przewidziane w *ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*<sup>8</sup>. W latach 2018-2020, w tym po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających na podstawie art. 23p ust. 1 *pe*, Prezes URE złożył do Prokuratury cztery zawiadomienia<sup>9</sup> o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 57a *pe*.

Urząd realizował zadania nałożone *ustawą o cenach ee* dotychczas posiadanymi zasobami kadrowymi i infrastrukturalnymi. Pomimo, że Prezes URE w czasie prac nad projektem nowelizacji *ustawy o cenach ee* dokonanej *ustawą z dnia 31 lipca 2019 r.*<sup>10</sup> wniósł m.in. o zagwarantowanie środków finansowych na realizację nowych obowiązków w wysokości 16,16 mln (na lata 2019-2029), to budżet URE nie został zwiększony. Niewystarczające zasoby kadrowe i brak odpowiedniej infrastruktury miały wpływ na długotrwałość w realizacji niektórych zadań. Analiza przez URE spraw wynikających z otrzymanych zawiadomień w zakresie praktyk przedsiębiorstw na rynku energii (w 6 z 30 analizowanych spraw) trwała nawet 460 dni od dnia otrzymania zawiadomienia do dnia podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego lub odstąpieniu od jego wszczęcia. Trzy z tych sześciu spraw nie zostały zakończone pomimo, że od dnia otrzymania sygnału o podejrzanym praktykach na rynku energii w jednej z nich upłynęło 1486 dni<sup>11</sup>.

Prezes URE uczestniczył w pracach nad rządowym projektem *ustawy o cenach ee* jednakże w ograniczonym zakresie, gdyż nie był informowany o prowadzeniu prac legislacyjnych. Nowelizacje *ustawy o cenach ee*, dokonane *ustawą z dnia 21 lutego 2019 r.*<sup>12</sup> i *ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r.*<sup>13</sup>, były projektami poselskimi i nie podlegały trybowi uzgodnień międzyresortowych. Prezes Urzędu brał natomiast aktywny udział w pracach nad projektem zmian *ustawy o cenach ee* dokonanych *ustawą z dnia 31 lipca 2019 r.* i *ustawą z dnia 19 lipca 2019 r.*<sup>14</sup>.

Prezes URE prawidłowo określił wielkość średnioważonych cen ee na rynku hurtowym czyli zgodnie ze sposobem i terminem określonym w *rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie sposobu obliczenia kwoty różnicy ceny i rekompensaty finansowej oraz sposobu wyznaczania cen odniesienia*<sup>15</sup>.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dalej: ee lub energia.

<sup>7</sup> Dotyczące integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 833 ze zm., dalej: *pe*.

<sup>9</sup> W dniu 19 grudnia 2018 r. (sygn. akt PO II Ds. 248.2018); 25 maja 2019 r. (sygn. akt PO II Ds. 163.2019); 22 stycznia 2020 r. (sygn. akt PO II 41.20); 10 sierpnia 2020 r. (sygn. akt PO II Ds. 194.2020).

<sup>10</sup> *Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1495 ze zm.), dalej: *ustawa z dnia 31 lipca 2019 r.*

<sup>11</sup> Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. 16 października 2020 r.

<sup>12</sup> *Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę - Prawo ochrony środowiska, ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustawę o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawę o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji* (Dz. U. z 2019 r. poz. 412), dalej: *ustawa z dnia 21 lutego 2019 r.*

<sup>13</sup> *Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1210), dalej: *ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r.*

<sup>14</sup> *Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1532 ze zm.), dalej: *ustawa z dnia 19 lipca 2019 r.*

<sup>15</sup> Dz. U. poz. 1369, dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu obliczenia.

Publikacja danych w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>16</sup> URE została dokonana w terminie. Postępowania administracyjne mające na celu ustalenie pozostałych indywidualnych kosztów jednostkowych<sup>17</sup> nie zostały zakończone<sup>18</sup>, wobec czego URE nie określił jeszcze tych kosztów. Nie zakończyły się również postępowania wyjaśniające mające na celu ewentualne wszczęcie postępowań na podstawie art. 18 ust. 1 *ustawy o cenach ee*, dotyczących wymierzenia kar dla przedsiębiorstw energetycznych niewypełniających obowiązków określonych w powyższej ustawie.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>19</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Działania URE dotyczące monitorowania cen energii elektrycznej i pracy nad *ustawą o cenach ee***

Opis stanu faktycznego

##### **1.1 Rola Prezesa URE w pracach nad *ustawą o cenach ee***

Zgodnie z art. 21 *pe* Prezes URE, jako centralny organ administracji rządowej został powołany do realizacji zadań z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji. Na mocy nowelizacji z dnia 26 lipca 2013 r.<sup>20</sup>, która wprowadziła kadencyjność, wzmocniono gwarancje formalne niezależności tego organu. Gwarancje niezależności Prezesa URE wynikają również z przepisów prawa unijnego. Zasada niezależności krajowych organów regulacyjnych została wyrażona w art. 35 ust. 4 *Dyrektywy 2009/72/WE*<sup>21</sup>, zgodnie z którym państwa członkowskie gwarantują niezależność organu regulacyjnego i zapewniają, że będzie wykonywał on swoje uprawnienia w sposób bezstronny i przejrzysty.

Prezes URE, jako niezależny organ regulacyjny jest zobowiązany m.in. do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców paliw i energii. Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 2 *pe*, zatwierdza i kontroluje stosowanie taryf *ee* pod względem zgodności z zasadami określonymi w powyższej ustawie i przepisach wykonawczych. W tym celu analizuje i weryfikuje wysokość kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne, jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach. Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 3 lit. b) *pe* określa i publikuje wskaźniki i ceny wskaźnikowe istotne dla procesu kształtowania taryf.

Sejm w dniu 28 grudnia 2018 r. przyjął *ustawę o cenach ee*. Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu *ustawy o cenach ee*<sup>22</sup>, potrzeba wprowadzenia ustawy była związana z występującymi w 2018 r. dynamicznymi wzrostami cen *ee* na rynku hurtowym. Powyższa ustawa rozszerzyła zakres obowiązków Prezesa URE o przygotowanie i publikowanie danych pozwalających na uruchomienie procesu rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych oraz o podejmowanie działań w przypadku nieprzestrzegania przez przedsiębiorstwa

<sup>16</sup> Dalej: BIP.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 7a ust. 1 *ustawy o cenach ee*.

<sup>18</sup> Według stanu na dzień 16 października 2020 r.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 984).

<sup>21</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. *dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej* (Dz.U. L 211 z 2009 r., s. 55 ze zm.).

<sup>22</sup> Pierwotny projekt *ustawy o cenach ee* przedłożony Sejmowi (druk 3112 z dnia 21 grudnia 2018 r.: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3112>) i autokorekta z dnia 27 grudnia 2018 r. (druk 3112-A: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3112-A>).

określonych obowiązków przewidzianych *ustawą o cenach ee* i następnie nowelizacją do niej, tj. *ustawą z dnia 19 lipca 2019 r.*

Udział Prezesa URE w pracach nad przygotowaniem rządowego projektu *ustawy o cenach ee* ograniczył się do przedstawienia stanowiska na wspólnym posiedzeniu Komisji Środowiska, Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych w Senacie RP w dniu 28 grudnia 2018 r.<sup>23</sup> Prezes URE nie został zaproszony do przedstawienia swojego stanowiska na etapie prac nad projektem *ustawy o cenach ee* w Sejmie RP. Dyrektor Generalny URE<sup>24</sup> wyjaśnił<sup>25</sup>, że Prezes Urzędu nie był informowany o prowadzonych pracach nad przygotowaniem projektu *ustawy o cenach ee*, a jego stanowisko zostało po raz pierwszy zaprezentowane w Senacie w dniu uchwalenia tej ustawy.

Stanowisko wobec tego projektu zaprezentowane przez przedstawiciela URE odnosiło się m.in. do artykułów 6-8 projektu ustawy. Przedstawiciel URE wniósł uwagi do zakresu przepisu art. 6 ustawy, gdyż projektowany przepis odnosił się do umów zawartych po dniu 30 czerwca 2018 r., a niezmienianych po tym dniu. Odnośnie art. 7 i 8 przedstawiciel URE zwrócił uwagę na rekompensaty wskazując, że przepisy odnoszą się w niejednakowym zakresie do operatorów systemów dystrybucyjnych i operatora systemu przesyłowego. Podniesiono również aspekt niedoinwestowania Urzędu w obliczu nowego zakresu zadań.

Z informacji prasowej URE z dnia 2 stycznia 2019 r. wynika, że regulator z zaniepokojeniem przyjął uszczuplenie swoich kompetencji jako organu regulacyjnego w zakresie ustalenia cen i stawek opłat dla odbiorców w gospodarstwach domowych, który poprzez te działania równoważył interesy odbiorców i przedsiębiorstw energetycznych. Szczególny niepokój budziło zamrożenie opłat dystrybucyjnych w kontekście konieczności realizacji szeregu prowadzonych przez przedsiębiorstwa sieciowe inwestycji mających na celu w szczególności zapewnienie ciągłości dostaw energii odbiorcom. Z kolei w informacji prasowej z dnia 14 stycznia 2019 r. regulator zwrócił uwagę na wyłączenie kompetencji Prezesa URE do zatwierdzenia taryf przesyłowych i dystrybucyjnych w oparciu o zasadę kosztów uzasadnionych, zasadę równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców paliw i energii, jak również zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Wskazane zostało m.in., iż (...)Nową regulacją prawną zostały zasadniczo zamrożone w 2019 roku kompetencje regulatora rynku, a stawki opłat za przesyłanie i dystrybucję zostały określone ustawowo.(...).

(akta kontroli str. 11-14, 32, 188-191, 483, 658)

*Ustawa o cenach ee* była w 2019 r. czterokrotnie nowelizowana<sup>26</sup>. Nowelizacje dokonane *ustawą z dnia 21 lutego 2019 r.* i *ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r.* procedowane były przy ograniczonym udziale Prezesa URE. Projekty tych nowelizacji były projektami poselskimi i nie podlegały trybowi uzgodnień międzyresortowych. Prezes URE na posiedzeniach Komisji ds. Energii i Skarbu Państwa Sejmu RP w dniach 20-21 lutego 2019 r. (druk nr 3217<sup>27</sup>) przedstawił m.in. poprawkę do projektu nowelizacji dotyczącą zapewnienia środków do realizacji

<sup>23</sup>[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjdh7GU\\_J\\_sAhXNk4sKHe9tB-QFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.senat.gov.pl%2Fdownload%2Fgfx%2Fsenat%2Fpl%2Fsenatkomisjepisposiedzenia%2F8056%2Fstenogram%2F127sw\\_egz\\_4\\_2.pdf&usg=AOvVaw2Hmci5AZmQtE77Ut2D9voX](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjdh7GU_J_sAhXNk4sKHe9tB-QFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.senat.gov.pl%2Fdownload%2Fgfx%2Fsenat%2Fpl%2Fsenatkomisjepisposiedzenia%2F8056%2Fstenogram%2F127sw_egz_4_2.pdf&usg=AOvVaw2Hmci5AZmQtE77Ut2D9voX)

<sup>24</sup> Dalej: DG URE.

<sup>25</sup> Pismo z dnia 17 sierpnia 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.2020.MSzs).

<sup>26</sup> W dniach 21 lutego, 13 czerwca, 19 lipca i 31 lipca 2019 r.

<sup>27</sup> <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3217>.

obowiązków wynikających z ustawy. Z wyjaśnień DG URE<sup>28</sup> wynika, że propozycja przyjęcia przez posłów tej poprawki, celem nadania jej formalnego biegu, nie znalazła akceptacji przewodniczącego Komisji Sejmu RP.

DG URE wyjaśnił<sup>29</sup>, że przedstawiciel Prezesa URE brał udział w posiedzeniu Komisji ds. Energii i Skarbu Państwa Sejmu RP w dniu 12 czerwca 2019 r.<sup>30</sup>, której przedmiotem była m.in. nowelizacja ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk nr 3498<sup>31</sup>) nie zgłaszając uwag do projektu.

Kolejne dwa projekty nowelizacji *ustawy o cenach ee* były projektami rządowymi. W odniesieniu do prac nad nowelizacją dokonaną *ustawą z dnia 19 lipca 2019 r.* (druk 3572<sup>32</sup>) Prezes URE zgłaszał uwagi do kolejnych wersji projektu ustawy w korespondencji skierowanej<sup>33</sup> do Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii<sup>34</sup> i do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów<sup>35</sup>. Uwagi Prezesa Urzędu dotyczyły m.in. kwestii przyznania rekompensat za 2018 r. – w szczególności, że podanie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd danych we wniosku o przyznanie rekompensaty przez podmiot wnioskujący nie będzie skutkować zakazem ubiegania się o przyznanie rekompensat. Wskazał też, że zgodnie z projektem rekompensaty za rok 2018 przyznawane będą w ciągu 6 miesięcy od dnia wpływu kompletnego wniosku. Prezes URE wskazał na zbyt krótki okres na jednoczesne rozpoznanie wniosków złożonych przez przedsiębiorców i uruchomienie środków niezbędnych do realizacji obowiązków nałożonych projektowaną ustawą. Uwagi przekazane<sup>36</sup> Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów dotyczyły m.in. korekty kwot limitów wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Prezesa URE wynikającej z konieczności uwzględnienia od 2020 r. dodatkowego wynagrodzenia rocznego i wzrostu wynagrodzeń oszacowanego zgodnie ze wskaźnikiem średniorocznej dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych.

W pracach nad nowelizacją dokonaną *ustawą z dnia 31 lipca 2019 r.* (druk 3622<sup>37</sup>), Prezes URE zgłaszał uwagi do kolejnych wersji projektu nowelizacji w ramach konsultacji międzyresortowych w pismach<sup>38</sup> do MPiT. Prezes URE wniósł m.in. o zagwarantowanie środków finansowych do realizacji obowiązków tego organu przewidzianych w projekcie ustawy. Oszacowane koszty na lata 2019-2029 wyniosły łącznie 16,16 mln zł<sup>39</sup>. Z tego 11,4 mln zł dotyczyło wydatków na wynajem powierzchni biurowej, kosztów ee, sprzątanie i utworzenie stanowisk pracy, w tym infrastrukturę i ich utrzymanie, jak również budowę systemu teleinformatycznego, w tym zakupu niezbędnej infrastruktury i jej utrzymanie. Koszty osobowe w latach 2019-2029 uwzględniające wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla trzech etatów oszacowano na 4,76 mln zł.

<sup>28</sup> Pismo z dnia 17 sierpnia 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.2020.MSzS).

<sup>29</sup> Pismo z dnia 17 sierpnia 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.2020.MSzS) i z dnia 6 października 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.3.2020.MSzS).

<sup>30</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/64578C18BABC3329C125842A004BA338/%24File/0437608.pdf>.

<sup>31</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3498>.

<sup>32</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3572>.

<sup>33</sup> Pisma z dnia 18 i 31 października 2018 r., 6 i 16 listopada 2018 r., 12 i 22 lutego 2019 r. oraz 5 czerwca 2019 r. (znak: DPR.0230.39.2018.AT).

<sup>34</sup> Dalej: MPiT.

<sup>35</sup> Pisma z dnia 5 (dwa pisma) i 6 marca 2019 r. (znak: DPR.0230.39.2018.AT).

<sup>36</sup> Pismo Prezesa URE do Sekretarza Stałego Komitetu RM z dnia 5 marca 2019 r. (znak: DPR.0230.39.2018.AT).

<sup>37</sup> <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3622>.

<sup>38</sup> Pisma z dnia 3 i 26 kwietnia 2019 r. oraz 11 i 30 maja 2019 r. (znak: DPR.023.25.2019.JK).

<sup>39</sup> W podziale na lata 2019-2029 łączne koszty zostały ustalone na poziomie (w mln zł): 0,57 - 2019 r.; 3,05 - 2020 r.; 1,08 - 2021 r.; 1,11 - 2022 r.; 1,17 - 2023 r.; 1,65 - 2024 r.; 1,23 - 2025 r.; 1,27 - 2026 r.; 1,34 - 2027 r.; 2,28 - 2028 r. i 1,41 - 2029 r.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

(akta kontroli str. 11-13, 31-61, 476, 522-679)

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

## **1.2 Rola Prezesa URE w pracach nad rozporządzeniem Ministra Energii z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie sposobu obliczenia kwoty różnicy ceny i rekompensaty finansowej oraz sposobu wyznaczania cen odniesienia**

Opis stanu  
faktycznego

Prezes URE dwukrotnie opiniował projekt aktu wykonawczego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 *ustawy o cenach ee*, tj. *rozporządzenia w sprawie sposobu obliczenia*.

W marcu 2019 r. przedmiotem oceny Prezesa URE był projekt rozporządzenia Ministra Energii *w sprawie sposobu obliczenia kwoty różnicy ceny oraz sposobu wyznaczania cen odniesienia*, do którego Prezes URE wniósł uwagi<sup>40</sup> dotyczące m.in. opisów elementów algorytmu do wyznaczania średnioważonej ceny ee na rynku hurtowym, opisu średnioważonej wolumenem ceny sprzedaży ee przez przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność w zakresie wytwarzania energii. Do następnego projektu Prezes URE przekazał uwagi do Oceny Skutków Regulacji<sup>41</sup> wskazując, że OSR nie zawiera określenia skutków dla Prezesa URE wywołanych nowymi kompetencjami. Wskazał na możliwość ukarania przedsiębiorstw obrotu w przypadku niespektowania zapisów ustawy. Kary miały być wymierzane przez Prezesa URE, należało więc zapewnić odpowiednie środki do realizacji tych zadań. Zmiany zakresu kompetencji Prezesa URE i dodatkowe obciążenia powodowały potrzebę zapewnienia w Urzędzie dodatkowych etatów.

W lipcu 2019 r. ocenie Prezesa URE poddany został projekt rozporządzenia Ministra Energii *w sprawie sposobu obliczenia kwoty różnicy ceny, rekompensaty finansowej oraz sposobu wyznaczania cen odniesienia*, do którego Prezes URE przekazał uwagi<sup>42</sup>. Dotyczyły one m.in. wydłużenia terminu ogłoszenia i opublikowania przez Prezesa URE średnioważonych cen ee na rynku hurtowym  $C_{\text{śr}_1}$  i  $C_{\text{śr}_2}$  dla okresu od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2019 r. z 10 dni (w projekcie rozporządzenia) do 14 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Argumentował to faktem, że jest to zbyt krótki czas przy brakującej ilości etatów w Urzędzie do realizacji bieżących zadań. Uwaga w tej kwestii nie została uwzględniona w ostatecznej wersji *rozporządzenia w sprawie sposobu obliczenia*.

(akta kontroli str. 11-30, 62-200, 685-686)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## **1.3 Działania wobec praktyk przedsiębiorstw energetycznych ograniczających konkurencję lub dokonujących manipulacji na rynku**

Opis stanu  
faktycznego

Prezes URE, po zaobserwowaniu podejrzanych praktyk na hurtowym rynku energii, zarządził na podstawie art. 23p ust. 1 *pe* przeprowadzenie dwóch postępowań wyjaśniających – w dniu 19 grudnia 2018 r. i 10 lutego 2020 r. Czas trwania postępowań wyjaśniających nie przekroczył 6 miesięcy. W wyniku tych działań zostały złożone w dniu 29 maja 2019 r. i 10 sierpnia 2020 r. do Prokuratury dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa manipulacji na rynku lub próby manipulacji na rynku. W odniesieniu do pierwszego zawiadomienia, postanowieniem Prokuratora z dnia 12 sierpnia 2019 r. zostało wszczęte

<sup>40</sup> Pismo Prezesa URE do Ministra Energii z dnia 18 marca 2019 r. (znak: DPR.023.22.2019.JK).

<sup>41</sup> Dalej: OSR.

<sup>42</sup> Pismo Prezesa URE do Ministra Energii z dnia 10 lipca 2019 r. (znak: DPR.023.49.2019.JK).

dochodzenie w sprawie dokonania manipulacji w okresie [...] <sup>43</sup> na rynku poprzez zawieranie transakcji sprzedaży i zakupu produktu energetycznego [...] <sup>44</sup>, będącego przedmiotem obrotu na Rynku Terminowym Towarowym <sup>45</sup> prowadzonym przez Towarową Giełdę Energii SA <sup>46</sup> w sposób generujący fałszywe i wprowadzające w błąd sygnały w zakresie popytu na ten produkt oraz jego ceny, a także w sposób kształtujący cenę tego produktu na sztucznym poziomie, tj. o czyn z art. 57a ust. 1 *pe* <sup>47</sup>. W wyniku drugiego zawiadomienia zostało wszczęte dochodzenie w sprawie doprowadzenia w okresie [...] <sup>48</sup> do manipulacji instrumentem [...] <sup>49</sup> na rynku towarów giełdowych prowadzonym przez TGE <sup>50</sup>.

(akta kontroli str. 499-500)

W latach 2016-2020 do Prezesa URE wpłynęło dziewięć zawiadomień złożonych przez PPATs <sup>51</sup> dotyczących podejrzenia dokonania prób manipulacji na rynku lub manipulacji na RTT lub Rynku Bilansującym <sup>52</sup> prowadzonym przez TGE. W odniesieniu do trzech z powyższych zawiadomień PPATs (wpływ do URE 30 kwietnia 2018 r., 7 listopada 2018 r. i 3 stycznia 2019 r.), Prezes URE po wstępnej analizie, zarządził (odpowiednio 29 czerwca 2018 r., 19 lipca 2019 r. i 19 grudnia 2018 r. <sup>53</sup>) przeprowadzenie na podstawie art. 23p ust. 1 *pe* postępowań wyjaśniających. Czas trwania postępowań wyjaśniających nie przekroczył 6 miesięcy, jednak czas trwania analizy spraw przed formalnym wszczęciem postępowań wyjaśniających w jednym przypadku przekroczył 6 miesięcy i wyniósł 254 dni. W wyniku tych działań zostały złożone w dniach 19 grudnia 2018 r., 22 stycznia 2020 r. i 29 maja 2019 r. do Prokuratury trzy zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Sprawy dotyczyły instrumentów [...] <sup>54</sup>. W odniesieniu do zawiadomień zostały wszczęte dochodzenia o czyn z art. 57a ust. 1 *pe* <sup>55</sup>. Pozostałe cztery zawiadomienia PPATs (wpływ do URE 18 maja 2018 r., 17 lipca 2018 r., 13 marca 2019 r. i 6 listopada 2019 r.) dotyczyły m.in. podejrzeń dokonania prób manipulacji na rynku lub manipulacji na RTT lub RB prowadzonym przez TGE w zakresie instrumentu [...] <sup>56</sup>, nieuzupełnienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy świadczenia usług przesyłania ee w zakresie rozliczeń za energię na RB i podejrzenia doprowadzenia do zawyżenia ceny

<sup>43</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa chroniona na podstawie art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii - Dz.U. UE L 326 z dnia 8.12.2011 r., str.1 (dalej: rozporządzenie 1227/2011). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie URE.

<sup>44</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa chroniona na podstawie art. 17 rozporządzenia 1227/2011. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie URE.

<sup>45</sup> Dalej: RTT.

<sup>46</sup> Dalej: TGE.

<sup>47</sup> Sygn. akt PO II Ds. 163.2019.

<sup>48</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa chroniona na podstawie art. 17 rozporządzenia 1227/2011. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie URE.

<sup>49</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa chroniona na podstawie art. 17 rozporządzenia 1227/2011. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie URE.

<sup>50</sup> Sygn. akt PO II Ds. 194.2020.

<sup>51</sup> Ang. persons professionally arranging transactions - osoby zajmujące się zawodowo pośredniczeniem w zawieraniu transakcji, o których mowa w art. 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (Dz.U. UE L 326 z dnia 8.12.2011 r., str.1). Rozporządzenie od dnia 28 grudnia 2011 r. bezpośrednio obowiązuje w polskim porządku prawnym zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Dalej: rozporządzenie 1227/2011.

<sup>52</sup> Dalej: RB.

<sup>53</sup> Sprawa dołączona do sprawy objętej zarządzonym wcześniej przez Prezesa URE postępowaniu wyjaśniającym.

<sup>54</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa chroniona na podstawie art. 17 rozporządzenia 1227/2011. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie URE.

<sup>55</sup> Sygn. akt PO II Ds. 248.2018; PO II 41.20 i PO II Ds. 163.2019.

<sup>56</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa chroniona na podstawie art. 17 rozporządzenia 1227/2011. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie URE.



produktu energetycznego poprzez brak aktualizacji ceny za wytwarzanie wymuszone ee. W odniesieniu do tych sygnałów, Prezes URE po dokonaniu analizy materiałów i w jednym przypadku po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego uznał, że nie ma podstaw do wszczęcia kontroli REMIT, o której mowa w art. 23c *pe*. Czas trwania analizy spraw przed podjęciem przez Prezesa URE decyzji o zarządzeniu postępowania wyjaśniającego lub braku podstaw do wszczęcia kontroli REMIT wyniósł od 111 do 460 dni. Pozostałe dwa zawiadomienia PPATs (wpływu do URE 13 czerwca 2019 r. i 23 grudnia 2019 r.) dotyczyły podejrzenia próby manipulacji na rynku lub manipulacji na RTT prowadzonym przez TGE na instrumencie [...] <sup>57</sup> oraz podejrzeniu dokonania manipulacji na RB polegającej na publikacji zaniżonych prognoz cen CRO <sup>58</sup> na stronie internetowej spółki. Analiza tych spraw do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie została zakończona pomimo, że od dnia otrzymania sygnału przez URE minęło odpowiednio 421 i 228 dni.

(akta kontroli str. 491-500, 1135-1148)

W okresie objętym kontrolą do Prezesa URE wpłynęło również dwadzieścia jeden sygnałów złożonych przez inne niż PPATs podmioty, w tym uczestników hurtowego rynku w zakresie praktyk przedsiębiorstw energetycznych dotyczących podejrzenia dokonania próby manipulacji lub manipulacji na rynku. Piętnaście z powyższych zawiadomień (wpływ do URE w okresie maj - grudzień 2018 r.) dotyczyło wzrostu cen ee obserwowanego od połowy 2018 r. w transakcjach zawieranych na TGE. Zagadnienie wzrostu cen energii było przedmiotem zarządzonego przez Prezesa URE w dniu 29 czerwca 2018 r. postępowania wyjaśniającego, a następnie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przekazanego w dniu 19 grudnia 2018 r. do Prokuratury, o czym mowa wyżej w części III.1.3 niniejszego wystąpienia. Jeden z sygnałów otrzymanych przez Prezesa URE (w maju 2018 r.) dotyczył instrumentów [...] <sup>59</sup>. Sprawa została przekazana zgodnie z kompetencjami do TGE, która w czerwcu 2018 r. udzieliła odpowiedzi Prezesowi URE, do wiadomości podmiotu sygnalizującego. Pozostałe zawiadomienia (wpływ do URE w okresie sierpień 2016 r. - luty 2020 r.) dotyczyły m.in. wahań cen ee na prowadzonych przez TGE rynkach spotowym i terminowym, podejrzenia dokonania manipulacji na rynku ee poprzez rozpowszechnianie wprowadzających w błąd informacji za pośrednictwem mediów oraz naruszenia art. 4 *rozporządzenia 1227/2011* poprzez niewłaściwy sposób publikacji informacji wewnętrznej. Prezes URE na podstawie zgromadzonych w sprawach materiałów i przeprowadzonych analizach wyjaśnił wnoszącemu zawiadomienie o braku przesłanek naruszenia art. 4 powyższego rozporządzenia, a w przypadku pozostałych sygnałów uznał, iż nie ma przesłanek do zarządzenia postępowania wyjaśniającego czy też wszczęcia kontroli REMIT. Czas trwania analizy spraw przed zajęciem stanowiska przez Prezesa URE nie przekroczył 150 dni <sup>60</sup>. W przypadku jednego zawiadomienia, analiza sprawy do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie została

---

<sup>57</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa chroniona na podstawie art. 17 *rozporządzenia 1227/2011*. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie URE.

<sup>58</sup> Cena rozliczeniowa odchylenia.

<sup>59</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa chroniona na podstawie art. 17 *rozporządzenia 1227/2011*. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie URE.

<sup>60</sup> W przypadku czynności analitycznych prowadzonych po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. poz. 1842) - dalej: ustawa COVID-19, przy obliczaniu czasu trwania tych czynności uwzględniono fakt, iż od 8 marca do 15 maja 2020 r. zastosowanie miał przepis art. 15zszs ust. 10 zgodnie, z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID przepisów o bezczynności organów oraz o obowiązku organu i podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym w terminie nie stosuje się.

zakończona pomimo, że od dnia otrzymania sygnału przez URE (w lipcu 2016 r.) upłynęło 1486 dni<sup>61</sup>.

(akta kontroli str. 309-435, 501-516, 1135-1148)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK<sup>62</sup>, URE nie zakończył wstępnej analizy trzech spraw wynikających z otrzymanych zawiadomień w zakresie praktyk przedsiębiorstw energetycznych na rynku energii pomimo, że od wpływu zawiadomień upłynęło od 228 do 1486 dni<sup>63</sup>. Natomiast w przypadku kolejnych trzech spraw zakończonych z 30 skontrolowanych, przedmiotowa analiza trwała od 254 do 460 dni. Dotyczyło to zawiadomień, które wpłynęły do URE:

1) w dniu 13 lipca 2016 r. (1486 dni do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK tj. 16 października 2020 r.) w zakresie podejrzenia celowej manipulacji podażą i cenami ee na rynku hurtowym dostaw. Według wyjaśnień DG URE<sup>64</sup> na długość trwania procesu analizy sprawy wpłynęło przede wszystkim obłożenie pracowników Wydziału Monitorowania Rynku w Departamencie Rozwoju Rynków i Spraw Konsumentkich<sup>65</sup> sprawami prowadzonymi w latach 2016-2017 (w szczególności postępowaniami ws. wymierzenia kar pieniężnych) i 2018-2020 (skomplikowanymi i czasochłonnymi postępowaniami wyjaśniającymi REMIT i innymi sprawami z zakresu REMIT wymagającymi szczegółowych analiz). Zgodnie z wyjaśnieniami, każda kolejna sprawa z zakresu naruszeń art. 5 *rozporządzenia 1227/2011* ma charakter nieszablonowy, wymaga analiz ilościowych i jakościowych, nowatorskiego podejścia i analiz prawnych, co wiąże się z poszukiwaniem informacji oraz interpretacji danego typu zachowań uczestników rynku pozwalających odpowiednio zakwalifikować daną sprawę jako uzasadnione podejrzenie naruszenia *rozporządzenia 1227/2011* bądź jego brak. Jako przewidywany termin zakończenia sprawy wskazano październik 2020 r.

2) w dniu 13 czerwca 2019 r. (421 dni do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK tj. 16 października 2020 r.) w zakresie podejrzenia dokonania próby manipulacji na rynku lub manipulacji na RTT prowadzonym przez TGE na instrumencie [...] <sup>66</sup>. Według wyjaśnień DG URE<sup>67</sup> sprawa była w końcowej fazie analizy poprzedzającej podjęcie decyzji dotyczącej ewentualnego zarządzenia postępowania wyjaśniającego.

3) w dniu 23 grudnia 2019 r. (228 dni do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK tj. 16 października 2020 r.) w zakresie podejrzenia dokonania próby manipulacji na RB polegającej na publikacji zaniżonych prognoz cen CRO na stronie internetowej [...] <sup>68</sup>. DG URE wyjaśnił<sup>69</sup>, że termin podjęcia decyzji w sprawie ewentualnego zarządzenia postępowania wyjaśniającego jest trudny do przewidzenia. Wskazał również, że w tej sprawie podmiot, który dopuścił się naruszenia sam poinformował o naruszeniu i zaprzestaniu naruszenia. Ponadto DG

<sup>61</sup> W przypadku czynności analitycznych prowadzonych po dniu wejścia w życie ustawy COVID-19 przy obliczaniu czasu trwania tych czynności uwzględniono przepis art. 15zszs ust. 10 ww. ustawy.

<sup>62</sup> Tj. do dnia 16 października 2020 r.

<sup>63</sup> W przypadku czynności analitycznych prowadzonych po dniu wejścia w życie ustawy COVID-19 przy obliczaniu czasu trwania tych czynności uwzględniono przepis art. 15zszs ust. 10 ww. ustawy.

<sup>64</sup> Pismo z dnia 15 października 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.3.2020.MSzS).

<sup>65</sup> Dalej: WMR DRR.

<sup>66</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa chroniona na podstawie art. 17 *rozporządzenia 1227/2011*. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie URE.

<sup>67</sup> Pismo z dnia 15 października 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.3.2020.MSzS).

<sup>68</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa chroniona na podstawie art. 17 *rozporządzenia 1227/2011*. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie URE.

<sup>69</sup> Jw.

URE wyjaśnił<sup>70</sup>, że okoliczność ta nie ma wpływu na ustalenie przez Prezesa URE czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

4) w dniu 7 listopada 2018 r. - zakończenie analizy sprawy 19 lipca 2019 r. (254 dni) poprzez zarządzenie przez Prezesa URE przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 23p ust. 1 *pe*.

5) w dniu 6 listopada 2019 r. - zakończenie analizy sprawy 28 września 2020 r. (257 dni) poprzez pismo informujące podmiot wnoszący zawiadomienie o braku przesłanek do uznania poruszonej kwestii za potencjalną manipulację na rynku lub próbę manipulacji w rozumieniu *rozporządzenia 1227/2011*.

6) w dniu 18 maja 2018 r. - zakończenie analizy sprawy 21 sierpnia 2019 r. (460 dni) poprzez zarządzenie postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 23p ust. 1 *pe*.

W odniesieniu do nieprawidłowości DG URE wyjaśnił<sup>71</sup>, że zanim zostanie zarządzone postępowanie wyjaśniające w sprawach REMIT, Prezes URE wstępnie bada czy zgłoszony sygnał jest sprawą z zakresu REMIT i czy istnieją podstawy do zarządzania postępowania wyjaśniającego REMIT. Wyjaśniający wskazał, że przepisy regulujące kwestie REMIT stosunkowo niedawno zostały wprowadzone do porządku prawnego. Zdarza się więc, że przesyłane Prezesowi URE sygnały są błędnie kwalifikowane przez podmioty zgłaszające, jako sprawy REMIT. Ponadto wyjaśnił, że sprawy z zakresu REMIT to sprawy trudne i skomplikowane, wymagające zgromadzenia i szczegółowej, specjalistycznej analizy dużej ilości danych rynkowych, których zgromadzenie jest czasochłonne. Wyjaśnienie spraw wymaga - w celu zbadania wpływu zdarzenia na hurtowy rynek energii - wystąpienia do przedsiębiorstw energetycznych (często nie tylko podmiotów zaangażowanych w sprawę) oraz do PPATs. Zebranie przez te podmioty danych umożliwiających udzielenie odpowiedzi jest czasochłonne. Po uzyskaniu przez Urząd danych konieczne jest przeprowadzenie specjalistycznej analizy danych i ocena istnienia podejrzenia wystąpienia przesłanek manipulacji na rynku lub próby manipulacji na rynku lub niezgodnego z prawem wykorzystania informacji wewnętrznej. Postępowania w sprawach REMIT wymagają zaangażowania pracowników całej komórki organizacyjnej URE zajmującej się sprawami REMIT, tj. WMR DRR, który liczy cztery osoby i naczelnika wydziału. Ponadto DG URE wyjaśnił, że wpływ na długość prowadzenia spraw ma brak odpowiedniej struktury kadrowej i informatycznej adekwatnej do realizowanych zadań. Kompetencje w zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 23p *pe* i kontroli, o której mowa w art. 23c *pe* oraz innych zadań Prezesa URE wynikających z przepisów *rozporządzenia 1227/2011* zostały przyznane Prezesowi URE *ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*<sup>72</sup>. Jak wynika z OSR w uzasadnieniu do projektu powyższej zmiany przepisów, nowe zadania Prezesa URE wymagały wydatków Urzędu w wysokości 17,2 mln zł w okresie 10 lat m.in. na zwiększenie zatrudnienia kadry zajmującej się realizacją nowych zadań (14 etatów), zakup sprzętu komputerowego, oprogramowania dla pracowników obsługujących zadania wynikające z REMIT i rozbudowy sieci informatycznej URE. Urząd nie otrzymał powyższych środków na zatrudnienie dodatkowych pracowników i rozbudowę sieci informatycznej umożliwiającej sprawniejszą realizację nałożonych na Prezesa URE obowiązków wynikających z przepisów *rozporządzenia 1227/2011* i zmienionego *pe*. Podstawowym narzędziem pracowników dokonujących analizy zgromadzonych

<sup>70</sup> Pismo z dnia 23 października 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.3.2020.MSzS).

<sup>71</sup> Pismo z dnia 23 października 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.3.2020.MSzS).

<sup>72</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1618.

danych jest MS Excel. Brakuje dedykowanego systemu informatycznego i środków na zatrudnienie ekspertów mających doświadczenie w zakresie zawierania transakcji na hurtowym rynku energii.

(akta kontroli str. 480-654, 685-696, 1135-1150)

NIK ocenia, że brak procedur regulujących wykonanie czynności analitycznych poprzedzających podjęcie decyzji o ewentualnym zarządzeniu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub braku przesłanek do tego, mógł przyczynić się do długotrwałości wykonania tych czynności. Bez względu na treść art. 23p ust. 1 *pe*, który przewiduje możliwość trwania postępowania wyjaśniającego nie dłużej niż sześć miesięcy oraz pełne wyłączenie na podstawie art. 30a ustawy *pe* stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>73</sup> do postępowania wyjaśniającego, nieprawidłowym jest aby powyższe czynności analityczne, trwały niejednokrotnie dłużej niż samo postępowanie wyjaśniające. Długotrwały proces wstępnej analizy spraw może wpływać na brak możliwości aktywnego przeciwdziałania ewentualnym manipulacjom na rynku energii objętych złożonymi do URE zawiadomieniami. Nie sprzyja to również reagowaniu na działania przedsiębiorstw na rynku ee, które wymagają szybkiego i aktywnego przeciwdziałania ewentualnym manipulacjom lub próbom manipulacji na tym rynku.

#### 1.4 Inne działania Prezesa URE w zakresie stabilizacji cen energii

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z art. 3 pkt 6b *pe* w przypadku zaprzestania sprzedaży energii odbiorcy końcowemu przyłączonemu do sieci dystrybucyjnej przez dotychczasowego sprzedawcę następuje sprzedaż rezerwowa, dokonywana przez sprzedawcę rezerwowego, realizowana na podstawie umowy sprzedaży lub umowy kompleksowej, o której mowa w art. 5 ust. 3 *pe*. Przepisy uszczegóławiające zasady sprzedaży rezerwowej zostały zawarte w art. 5 aa<sup>74</sup> i art. 5 ab<sup>75</sup> *pe*. Warunki sprzedaży rezerwowej i zasady jej uruchamiania stanowią gwarancję ciągłości dostaw ee do odbiorców, w przypadku wygaśnięcia lub zaprzestania wykonywania umowy sprzedaży energii przez dotychczasowego sprzedawcę. Sprzedawcą rezerwowym może być wyłącznie wskazany przez odbiorcę końcowego, w umowie dystrybucyjnej, sprzedawca. Oferta sprzedaży rezerwowej przedsiębiorstw skierowana do odbiorców końcowych nie podlega obowiązкови przedkładania Prezesowi URE do zatwierdzenia taryfy w obrocie ee<sup>76</sup>, jest to oferta rynkowa, która może być dowolnie kształtowana przez sprzedawcę rezerwowego.

W latach objętych kontrolą żadne przedsiębiorstwo posiadające koncesję na obrót ee nie ogłosiło upadłości, wystąpiły jednak przypadki zaprzestania działalności z innych powodów. URE prowadził monitoring informacji o zaprzestaniu świadczenia usług (w zakresie liczby odbiorców) przez siedmiu sprzedawców ee<sup>77</sup>. W konsekwencji zaprzestania działalności przez sprzedawców, Operatorzy Systemu Dystrybucyjnego uruchomili w latach 2016-2020 (I pół.) sprzedaż rezerwową ee do 167 310 odbiorców końcowych, z których 109 324 (65%) stanowili odbiorcy grupy taryfowej G gospodarstwa domowe.

Wypełniając obowiązek informacyjny wynikający z art. 23 ust. 2 pkt. 21d *pe* Prezes

<sup>73</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 256, dalej: *k.p.a.*

<sup>74</sup> Art. 5aa dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 2348). Dalej: *ustawa z dnia 9 listopada 2018 r.*

<sup>75</sup> Art. 5ab dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r.

<sup>76</sup> Prezes URE zatwierdza cenę ee wyłącznie dla odbiorców w grupach taryfowych G, w tym odbiorcom w gospodarstwach domowych - wobec sprzedawców pełniących funkcję sprzedawcy z urzędu.

<sup>77</sup> ECOENERGIA sp. z o.o., CORRENTE Dla Domu sp. z o.o., CORRENTE sp. z o.o., Energia dla Firm SA, Energetyczne Centrum SA, Hermes Energy Group SA i E2energia sp. z o.o.

URE na stronie internetowej Urzędu publikował komunikaty dla odbiorców<sup>78</sup>. Publikowane informacje miały charakter informacyjno-poradnikowy, których celem było podniesienie wiedzy odbiorców w kontekście postępowania w przypadku ogłoszenia upadłości danego przedsiębiorstwa i rozpoczęcia usługi sprzedaży rezerwowej.

(akta kontroli str. 15-17, 698-699, 1076-1078, 1080-1114)

W latach 2016-2017 URE gromadził dane liczbowe w zakresie odbiorców w gospodarstwach domowych, dla których OSD uruchomił sprzedaż rezerwową na potrzeby opracowania Raportu Krajowego Prezesa URE przedkładanego Komisji Europejskiej zgodnie z art. 15c *pe*. Od 2018 r. Prezes URE pozyskiwał dane dotyczące wolumenu energii dostarczanej odbiorcom w ramach sprzedaży rezerwowej w trakcie *Jednorazowego badania rocznego OSD*. Od 2019 r. powyższe dane były gromadzone cyklicznie na początku każdego roku kalendarzowego.

W okresie 2016-2017 liczba odbiorców w gospodarstwach domowych, dla których OSD uruchomił sprzedaż rezerwową wyniosła 15 667 w 2016 r. i 30 084 w 2017 r. W 2018 r. liczba odbiorców, dla których OSD uruchomiło sprzedaż rezerwową<sup>79</sup> wyniosła 97 759 (dla grupy taryfowej G) oraz 23 616 (dla grup taryfowych A<sup>80</sup>, B<sup>81</sup>, C<sup>82</sup>). Dostarczona energia dla poszczególnych grup taryfowych wyniosła odpowiednio (w MWh): 67 092 i 569 908. W 2019 r. liczba odbiorców, dla których uruchomiona została sprzedaż rezerwowa wyniosła łącznie 28 899 (G) i 10 485 (A, B, C). Dostarczona energia wyniosła odpowiednio (w MWh): 36 579 i 754 057. Prezes URE nie dysponował danymi za I poł. 2020 r.<sup>83</sup>, ponieważ dane zbierane były w cyklu rocznym i za 2020 r. dostępne będą w I kwartale 2021 r.

DG URE wyjaśnił<sup>84</sup>, że Prezes URE nie prowadził regularnego monitorowania cen ee w sprzedaży rezerwowej. Aktualne cenniki publikowane były na stronach internetowych i udostępniane do publicznego wglądu w siedzibie sprzedawców (obowiązek wynikający z art. 4j ust. 5 *pe*). Badanie dotyczące cen ee w sprzedaży rezerwowej przeprowadzone zostało w 2018 r. w związku ze szczególną sytuacją na rynku ee, jaka miała miejsce po zaprzestaniu w 2018 r. działalności przez dwóch sprzedawców - Energetyczne Centrum SA i Energia dla Firm SA.

Przeprowadzone monitorowanie pięciu największych OSD pod kątem uruchomienia sprzedaży rezerwowej wykazał, że obowiązki sprzedawców rezerwowych podjęli głównie sprzedawcy *zasiedziali*<sup>85</sup> działający w ramach grup kapitałowych operatorów. Ceny brutto<sup>86</sup> w sprzedaży rezerwowej za energię w 2018 r. w podziale na grupy taryfowe mieściły się w przedziałach (w zł/kWh):

– od 0,2991 do 0,5227 (G11);

<sup>78</sup> 1) Energetycznego Centrum SA - Informacje Prezesa URE nr: 74/2018 z 26 września 2018 r.; 88/2018 z 7 listopada 2018 r.; 102/2018 z 13 grudnia 2018 r.; 105/2018 z 19 grudnia 2018 r. i 5/2019 r. z 2 stycznia 2019 r.; 2) Energia dla Firm SA - Informacje Prezesa URE nr: 74/2018 z 26 września 2018 r. i 6/2019 z 10 stycznia 2019 r.; 3) Hermes Energy Group SA - Komunikaty prasowe z dnia: 29 listopada 2019 r., 7 lutego 2020 r., 25 marca 2020 r. i 9 kwietnia 2020 r. oraz Informacje Prezesa URE nr: 16/2020 z dnia 25 marca 2020 r., 26/2020 z dnia 7 kwietnia 2020 r.; 4) E2energia sp. z o.o.: Komunikat prasowy z dnia 5 czerwca 2020 r.

<sup>79</sup> Pięciu OSD: PGE Dystrybucja SA, ENERGA-Operator SA, Tauron Dystrybucja SA, ENEA Operator Sp. z o.o., Innogy Stoen Operator Sp. z o.o. i OSD Energetyki Przemysłowej.

<sup>80</sup> Obejmuje taryfy dla podmiotów o dużym zapotrzebowaniu na energię; prąd dostarczany jest przez linię wysokiego napięcia.

<sup>81</sup> Taryfy dla firm o większym zapotrzebowaniu na energię; prąd jest dostarczany przez linię średniego napięcia.

<sup>82</sup> Taryfy dla niewielkich przedsiębiorstw, do których dostarczany jest prąd z linii niskiego napięcia.

<sup>83</sup> Według stanu na dzień 29 października 2020 r.

<sup>84</sup> Pismo z dnia 29 października 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.3.2020.MSzs).

<sup>85</sup> Sprzedawcy „zasiedziali” (ang. *incumbent suppliers*) - podmioty, które pozostały po wyodrębnieniu operatorów sieci dystrybucyjnej od spółek obrotu.

<sup>86</sup> Tauron Sprzedaż sp. z o.o., Tauron Sprzedaż GZE sp. o.o., Innogy Polska SA, Enea SA, Energa Obrót SA i PGE Obrót SA.

- od 0,3601 do 0,5227 - dzień<sup>87</sup> i od 0,1731 do 0,5227 - noc<sup>88</sup> (G12);
- od 0,4252 do 0,9333 (C11);
- od 0,5100 do 1,2625 - szczyt i od 0,3350 do 0,8268 - poza szczytem (C12).

Z uwagi na sygnały, które wpływały do Prezesa URE od odbiorców, na rzecz których uruchomiona została sprzedaż rezerwowa, dotyczące wysokich cen stosowanych w ramach sprzedaży rezerwowej, Prezes URE w 2018 i 2019 roku<sup>89</sup> zwrócił się o zbadanie sprawy przez Prezesa UOKiK. We wniosku Prezes URE zwrócił się o zbadanie zagadnienia czy sprzedawcy rezerwowi w odniesieniu do rynku, na którym działają nie nadużywają pozycji dominującej w kontekście stosowanych cen w ramach sprzedaży rezerwowej i podjęcie stosownych działań wg kompetencji. W odpowiedzi Prezes UOKiK poinformował<sup>90</sup>, że trudno byłoby przypisać działaniom sprzedawców rezerwowych cechy działań niezgodnych z prawem. Jednocześnie podzielił pogląd, że sprzedaż rezerwowa powinna mieć charakter tymczasowy i nie powinna stanowić zamiennej formy sprzedaży ee.

Prezes URE w 2018 r. sygnalizował<sup>91</sup> Ministerstwu Energii potrzebę szybkiego doprecyzowania zasad sprzedaży rezerwowej w *pe*. Nowe przepisy dotyczące sprzedaży rezerwowej zostały wprowadzone do *pe*, *ustawą z dnia 9 listopada 2018 r.* Wprowadzone przepisy rozwiązały problemy informowania odbiorcy przez operatora o uruchomieniu na jego rzecz sprzedaży rezerwowej i dostarczaniu mu przez sprzedawcę rezerwowego warunków umowy sprzedaży rezerwowej lub umowy kompleksowej zawierającej postanowienia umowy sprzedaży rezerwowej wraz z informacją o prawie jej wypowiedzenia. Uregulowana została także kwestia zapewnienia ciągłości dostaw energii odbiorcom, którzy nie wskazali sprzedawcy rezerwowego w umowie o świadczenie usług dystrybucji lub w umowie kompleksowej.

Temat sprzedaży rezerwowej i wprowadzenia ewentualnych zmian w jej modelu jest kontynuowany w pracach Grupy ds. procesów biznesowych powołanej w ramach prac nad Centralnym Systemem Informacji Rynku Energii w PSE SA<sup>92</sup>, w której przedstawiciel Prezesa URE uczestniczy jako obserwator<sup>93</sup>.

(akta kontroli str. 17-19, 210-212, 229-245, 481-483, 698-699, 1077-1078)

W okresie objętym kontrolą zostało wydanych 95 decyzji cofających koncesję na obrót ee<sup>94</sup>. W poszczególnych latach liczba ta wyniosła: 20 w 2016 r., 18 w 2017 r., 20 w 2018 r., 25 w 2019 r. i 12 w 2020 r., z tego 5 decyzji<sup>95</sup> było nieprawomocnych z uwagi na wniesione odwołania do właściwego sądu i ich nie rozstrzygnięcie do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK. Decyzje o cofnięciu koncesji wydano głównie z powodu trwałego zaprzestania działalności koncesjonowanej, tj. w oparciu o art. 41 ust. 2 pkt 1 *pe*.

(akta kontroli str. 16, 21-25, 517-521, 688-691)

<sup>87</sup> Dalej: D.

<sup>88</sup> Dalej: N.

<sup>89</sup> Pismo do Prezesa UOKiK z dnia 15 grudnia 2018 r. (znak: DRR.WRD.0731.10.2018.AKa1); z dnia 19 marca 2019 r. (znak: DRR.WRD.070.2.2.2019.APo) i z dnia 27 czerwca 2019 r. (znak: DRR.WRD.070.2.2.2019.APo).

<sup>90</sup> Pismo Prezesa UOKiK do Prezesa URE z dnia 30 maja 2019 r. (znak: RŁO.83.41.2018.TD).

<sup>91</sup> Pismo UOKiK do Ministerstwa Energii z dnia 10 września 2018 r. (znak: DRR.WRD.0732.3.2018.MKo4.AKa1) i pismo do Ministra Energii z dnia 12 października 2018 r. (znak: DRR.WRD.0732.4.2018.MKo4).

<sup>92</sup> W myśl projektu nowelizacji *ustawy pe* (projekt UC17 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12317354/>) Polskie Sieci Elektroenergetyczne zostały wyznaczone do pełnienia funkcji Operatora Informacji Rynku Energii (OIRE). Celem działalności OIRE będzie utworzenie i nadzorowanie Centralnego Systemu Informacji Rynku Energii (CSIRE).

<sup>93</sup> Pismo z dnia 15 października 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.3.2020.MSzs).

<sup>94</sup> Według stanu na dzień 15 października 2020 r. - łącznie URE i OT URE.

<sup>95</sup> Dotyczy dwóch decyzji wydanych w 2018 r. i trzech - wydanych w 2019 r.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości w obszarze analizowania otrzymanych zawiadomień w zakresie podejrzanych praktyk przedsiębiorstw na rynku energii. Długotrwały proces, w jednym przypadku wynoszący co najmniej 1486 dni, wstępnego analizowania otrzymanych sygnałów o nieprawidłowościach na rynku stoi w sprzeczności z potrzebą sprawnego reagowania Prezesa URE na potencjalne nieprawidłowości na rynku ee. Zdaniem NIK otrzymywane sygnały o nadużyciach lub manipulacjach na rynku energii wymagają aktywnego i szybkiego działania ze strony Prezesa URE.

OBSZAR

## **2. Przygotowania Urzędu i realizacja zadań nałożonych ustawą o cenach energii elektrycznej**

Opis stanu  
faktycznego

### **2.1 Koszty realizacji zadań nałożonych ustawą o cenach ee**

Prezes URE w dniu 28 grudnia 2018 r. na posiedzeniu Komisji Środowiska, Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych w Senacie RP, rozpatrującej projekt *ustawy o cenach ee*, wskazał na chroniczne, nawarstwiające się latami niedoinwestowania Urzędu w obliczu nowego zakresu zadań wynikających z ustawy. Ponadto m.in. na etapie konsultacji międzyresortowych projektu nowelizacji *ustawy o cenach ee* dokonanej *ustawą z dnia 31 lipca 2019 r.*, Prezes URE przedstawiając do MPiT<sup>96</sup> uwagi do tego projektu, wniósł m.in. o zagwarantowanie środków finansowych na lata 2019-2029 do realizacji obowiązków tego organu przewidzianych w ustawie, co zostało opisane w części III.1.1 niniejszego wystąpienia.

Jak wynika z wyjaśnień DG URE<sup>97</sup>, zadania nałożone *ustawą o cenach ee*, Urząd realizował w ramach posiadanych zasobów osobowych, sprzętowych i licencyjnych nie ponosząc z tego tytułu kosztów na przygotowanie do realizacji tych zadań.

Konsekwencją niedofinansowania Urzędu były m.in. braki kadrowe oraz braki odpowiednich narzędzi informatycznych, które w pośredni sposób wpłynęły na długość trwania działań URE w zakresie analizy spraw wynikających z otrzymanych zawiadomień dotyczących podejrzanych praktyk przedsiębiorstw energetycznych na rynku energii, co zostało opisane w części III.1.3, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 8, 32, 54-61, 692-696, 1078-1079)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### **2.2 Poprawność obliczeń średnioważonych cen ee na rynku hurtowym dokonanych przez Prezesa URE**

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z art. 7 ust. 3 *ustawy o cenach ee* oraz §10 i §13 *rozporządzenia w sprawie sposobu obliczenia*, Prezes URE był zobowiązany do obliczenia i publikacji w BIP URE m.in. średnioważonych cen ee na rynku hurtowym ( $C_{\text{sr}_1}$ ) dla umów sprzedaży ee lub umów kompleksowych zawartych przed dniem 1 stycznia 2019 r. Powyższe rozporządzenie określało wzór stanowiący podstawę tego obliczenia oraz źródła pozyskania danych do wzoru.

<sup>96</sup> Pismo Prezesa URE do Podsekretarza Stanu w MPiT z dnia 3 kwietnia 2019 r. i 26 kwietnia 2019 r. (znak: DPR.0230.25.2019.JK).

<sup>97</sup> Pismo z dnia 17 sierpnia 2020 r. (znak: BDG.SOPIK.090.2020.MSzs).

Prezes URE obliczył  $C_{\text{sr}_1}$  dla poszczególnych grup odbiorców (G, C, B, A) oraz dla każdej z określonych wartości współczynnika C, odzwierciedlającej relację między wolumenem ee wytworzonej i wprowadzonej do systemu elektroenergetycznego, przez wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania ee.

Współczynniki A i B wskazane zostały w *rozporządzeniu w sprawie sposobu obliczenia*, w zależności od grupy odbiorców i zostały prawidłowo przyjęte przez Prezesa URE. Występujące we wzorze obliczeniowym średnioważone wolumenem ceny ee, oznaczone jako  $C_{\text{Ter\_BASE\_I\_Y}}$ ,  $C_{\text{Ter\_PEAK\_I\_Y}}$ ,  $C_{\text{Ter\_BASE\_II\_Y}}$ ,  $C_{\text{Ter\_PEAK\_II\_Y}}$  oraz  $C_{\text{RDN}}$ , zostały przyjęte prawidłowo na podstawie informacji przekazanych przez TGE SA. Średnioważona wolumenem cena ee, oznaczona jako  $C_{\text{poza\_gielda}}$ , na mocy powyższego rozporządzenia, wynosiła 226,62 zł/MWh.

Prezes URE poprawnie obliczył  $C_{\text{sr}_1}$  dla wszystkich okresów wymaganych *rozporządzeniem w sprawie sposobu obliczenia*. Publikacja danych w BIP URE dla wszystkich okresów została dokonana z dochowaniem 10-dniowego terminu przewidzianego w powyższym rozporządzeniu. Dla okresu od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r. oraz dla lipca 2019 r. informacje o średnioważonych cenach ee zostały opublikowane w dniu 23 sierpnia 2019 r., tj. po 9 dniach od wejścia w życie powyższego rozporządzenia. Dla pozostałych miesięcy średnioważone ceny opublikowane zostały 10-go dnia następnego miesiąca, a w przypadku informacji za październik 2019 r., w dniu 8 listopada 2019 r.

W dniu 2 września 2019 r.<sup>98</sup> Prezes URE opublikował Erratę do Informacji nr 61/2019 z dnia 23 sierpnia 2019 r. Przyczyną jej publikacji były błędnie wskazane współczynniki przy obliczaniu średnioważonej ceny ee na rynku hurtowym ( $C_{\text{sr}_2}$ ) dla umów zawartych w 2019 r. Z wyjaśnień DG URE wynika, że (...) *błąd ten nie wpłynął na prawidłowość wyliczeń, ponieważ do wyliczeń zostały zastosowane właściwe wartości wyżej wymienionych współczynników* (...)<sup>99</sup>.

(akta kontroli str. 28, 246-258, 269-275)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### **2.3 Wnioski o określenie indywidualnych pozostałych kosztów jednostkowych, o których mowa w art. 7a ust. 1 ustawy o cenach ee**

Opis stanu  
faktycznego

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, wnioski o określenie pozostałych indywidualnych kosztów jednostkowych złożyło sześć przedsiębiorstw<sup>100</sup>. W dniu 25 maja 2020 r. do wszystkich przedsiębiorstw zostały wysłane wezwania do uzupełnienia braków. Jedno przedsiębiorstwo wycofało wniosek bez podania przyczyny, wobec czego URE umorzył postępowanie w dniu 23 września 2020 r. w drodze decyzji. W pozostałych przypadkach wystawione zostały zawiadomienia<sup>101</sup> o zakończeniu postępowania dowodowego. Od momentu otrzymania powyższych postanowień, przedsiębiorcy mieli czas 14 dni na ewentualne przesłanie dodatkowych wyjaśnień lub dokumentów do podnoszonych zarzutów. Jednocześnie z informacji uzyskanych z URE wynikało, że w dniu 20 października 2020 r. Prezes URE wydał jedną decyzję o odmowie określenia pozostałych jednostkowych

<sup>98</sup> Źródło: <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/8373,Informacja-nr-612019.html>

<sup>99</sup> Errata obejmowała obliczenie, które nie było przedmiotem niniejszej kontroli.

<sup>100</sup> Daty złożenia wniosków przez przedsiębiorstwa: 20.04.2020 r., 23.04.2020 r. i 30.04.2020 r. (cztery przedsiębiorstwa).

<sup>101</sup> Dwa postanowienia w dniu 29 września 2020 r., dwa w dniu 30 września 2020 r. oraz jedno w dniu 5 października 2020 r.



kosztów indywidualnych. Braki i wątpliwości, które we wnioskach przedsiębiorców występowały dotyczyły poniższych kwestii:

- sporządzanie bilansu i rachunku zysków i strat niezgodnie z art. 7a ust. 1 pkt 1 *ustawy o cenach ee*, które dla okresu od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r. powinny być sporządzane oddzielnie dla poszczególnych grup odbiorców końcowych, określonych w odniesieniu do wysokości napięcia sieci elektroenergetycznej;
- wykazywanie uzupełnień bilansu oraz rachunku zysków i strat niezamieszczonych i niezatwierdzonych w Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>102</sup>. Dokumenty te powinny stanowić integralną część sprawozdania finansowego, zatwierdzonego i zamieszczonego w KRS w wyznaczonym do tego terminie.

Pojedynczo wystąpiły również przypadki:

- błędnie sporządzonej polityki rachunkowości, która nie określała sposobu podziału kosztów na rodzaje prowadzonej działalności;
- braku przedstawienia Prezesowi URE polityki rachunkowości i wydruków z kont wskazanych w wezwaniach do przedsiębiorstwa.

URE wzywając przedsiębiorców do uzupełniania braków, każdorazowo dotrzymywał terminu 90 dni, wynikającego z art. 7a ust. 3 *ustawy o cenach ee*.

(akta kontroli str. 28-29, 261, 262, 461, 462)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## **2.4 Prawidłowość kar nałożonych przez Prezesa URE w przypadkach naruszeń *ustawy o cenach ee* określonych w art. 18 ust. 1 tejże ustawy**

Opis stanu  
faktycznego

URE nie prowadził postępowań w sprawie wymierzenia kar pieniężnych na podstawie art. 18 ust. 1 *ustawy o cenach ee*. URE prowadził<sup>103</sup> 47 postępowań wyjaśniających, mających na celu weryfikację sposobu wypełniania przez przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu ee, obowiązków zamrożenia cen energii wynikających z art. 5 ust. 1 i 1a oraz art. 6 ust. 1 i 2 powyższej ustawy. Informacje stanowiące podstawę wyboru przedsiębiorców do sprawdzenia przez URE pozyskiwane były z trzech źródeł: ankiet, które wypełniały wszystkie przedsiębiorstwa i przekazały do URE, informacji przekazanych przez Zarządcę Rozliczeń Ceny<sup>104</sup> oraz skarg złożonych przez odbiorców końcowych.

Na podstawie skarg wszczęto 14 postępowań, natomiast na podstawie informacji od ZRC 8 spraw (w tym dwie sprawy, w których wystąpiły zarówno skargi, jak i informacje od ZRC). Łącznie odnotowano 20 spraw wszczętych w związku z wnoszonymi skargami oraz przekazanymi informacjami od ZRC. Pozostałe 27 postępowań wszczęto na podstawie ankiet przekazywanych do URE na podstawie art. 28 *pe* oraz w związku z obowiązkami wynikającymi z *ustawy o cenach ee*.

Z 47 spraw wybrana została próba 20 spraw do szczegółowego badania, w której uwzględniono wszystkie sprawy z informacji od ZRC i złożone skargi. W trzech sprawach URE sprawdził wypełnianie obowiązków określonych w art. 6 ust. 1 i 2 *ustawy o cenach ee*, tj. zmianę warunków umów z odbiorcami końcowymi w ciągu 30 dni od wejścia w życie powyższej ustawy. W pozostałych 17 sprawach, oprócz art. 6, weryfikowano również wypełnianie obowiązków związanych

<sup>102</sup> Dalej: KRS.

<sup>103</sup> Według stanu na dzień 14 września 2020 r.

<sup>104</sup> Dalej: ZRC.

z ustaleniem cen i stawek opłat za ee, które szczegółowo zostały wskazane w art. 5 ust. 1 i 1a *ustawy o cenach ee*. W prowadzonych postępowaniach wyjaśniających nie stwierdzono nieprawidłowości.

Według wyjaśnień DG URE<sup>105</sup>, na dzień 7 października 2020 r. nie zostało wszczęte żadne postępowanie na podstawie art. 18 *ustawy o cenach ee*, mające na celu ukaranie przedsiębiorcy. Takie postępowanie będzie można rozpocząć po ewentualnym stwierdzeniu nieprawidłowości w postępowaniach wyjaśniających. Na 47 postępowań wyjaśniających, dwa zostały wszczęte w sierpniu 2020 r., kolejne dwa w październiku 2020 r., a pozostałe we wrześniu 2020 r. W dwóch przypadkach URE wysłało ponowne wezwanie do wyjaśnień. Do dnia zakończenia kontroli, najdłuższe postępowanie trwało 50 dni (od 27 sierpnia 2020 r.) natomiast kolejne 46 dni (od 31 sierpnia 2020 r.).

(akta kontroli str. 261-268, 276, 277, 441, 446)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

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

NIK ocenia pozytywnie działalność jednostki kontrolowanej w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Wprowadzenie zmian organizacyjnych i procedur umożliwiających sprawne zakończenie i bieżące prowadzenie analiz zawiadomień dotyczących wykrywania nadużyć i manipulacji na hurtowym rynku energii, wpływających na poziom cen produktów energetycznych, którego nie uzasadniają siły rynkowe podaży i popytu, w celu skutecznego zapobiegania tym nadużyciom i manipulacjom oraz ich sankcjonowania.

## 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 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, 2 grudnia 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marek Opiola

<sup>105</sup> Pismo z dnia 7 października 2020 r., znak: BDG.SOPIK.090.3.2020.MSzS.

/-/