



RPW/15017/2021 P
Data: 2021-03-09
MKiS



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAREK OPIOŁA

MINISTERSTWO KLIMATU I ŚRODOWISKA	
KANCLARIA OGÓLNA	
WPLYNEŁO W DNIU	2021 -03- 09
L. dz.	

KGP.410.005.01.2020

Pan
Michał Kurtyka
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 lutego 2021 r.
(znak: Nr 7/2021)

P/20/018 Stabilizacja cen energii elektrycznej

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	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, poprzednio Ministerstwo Klimatu ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska od dnia 6 października 2020 r., wcześniej od dnia 21 marca 2020 r. w zakresie właściwości działu <i>energia</i> – Minister Klimatu. W okresie od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. w zakresie właściwości działu <i>energia</i> Jacek Sasin – Minister Aktywów Państwowych oraz Krzysztof Tchórzewski – Minister Energii w okresie od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Monitorowanie cen energii elektrycznej i działania w celu stabilizowania poziomu cen. 2. Regulacje dotyczące cen energii elektrycznej zapewniające długookresowo dostępność cen dla odbiorców. 3. Gospodarowanie Funduszem Wyłaty Różnicy Ceny³.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2020 r. z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Renata Iwaniuk, specjalista kp, upoważnienia do kontroli (w Ministerstwie Klimatu): nr KGP/78/2020 z dnia 26 sierpnia 2020 r. oraz nr KGP/87/2020 z dnia 15 października 2020 r. (w MKiŚ). 2. Joanna Zuba, specjalista kp, upoważnienia do kontroli (w Ministerstwie Klimatu): nr KGP/79/2020 z dnia 1 września 2020 r. oraz nr KGP/88/2020 z dnia 15 października 2020 r. (w MKiŚ).

(akta kontroli str.1-35)

¹ Dalej: MKiŚ lub Ministerstwo, przy czym termin Ministerstwo odnosi się również do poprzednich ministerstw właściwych do obsługi działu administracji rządowej *energia*.

² Sprawy działu *energia* regulowały kolejne rozporządzenia atrybucyjne: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1720); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. poz. 2256); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2314); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2087).

³ Dalej: Fundusz lub FWRC.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania ministra właściwego do spraw energii w zakresie działań podejmowanych w celu stabilizacji cen energii elektrycznej⁶ w 2019 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Negatywną ocenę uzasadniają nieprawidłowości powstałe w trakcie inicjowania prac, które zakończyły się uchwaleniem ustawy w dniu 28 grudnia 2018 r. o *zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw*⁷. Nierzetelnie przygotowany projekt ustawy skutkował koniecznością jej czterokrotnej nowelizacji oraz stwarzał niepewność dla uczestników rynku energii. Brak bieżącej analizy zjawisk na rynku energii przyczynił się między innymi do niepodjęcia przez ministra właściwego do spraw energii odpowiednio wcześniej działań w celu obniżenia występującego ryzyka skokowego wzrostu cen energii.

Od 2014 r. przedstawiciele Rządu RP uczestniczyli w pracach Komisji Europejskiej na rzecz przyjęcia decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Decyzja została opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE⁸ w dniu 9 października 2015 r. Zatem od tej daty minister właściwy do spraw energii posiadał wiedzę o kierunku zmian mechanizmu handlu uprawnieniami do emisji CO₂ i jego wpływie na wzrost cen energii elektrycznej, która jest wytwarzana z kopalnych surowców energetycznych.

Minister Energii dopiero wobec zaobserwowanego skokowego wzrostu cen energii elektrycznej w 2018 r. zainicjował we wrześniu 2018 r. prace nad wprowadzeniem rozwiązań ustawowych mających chronić krajowych odbiorców energii elektrycznej przed wzrostem opłat za energię elektryczną w 2019 r. Zbyt krótki w tej sytuacji okres na rzetelne przygotowanie ustawy o cenach ee oraz aktów wykonawczych skutkował licznymi nieprawidłowościami. Prace nad ustawą o cenach ee prowadzone były nierzetelnie, niezgodnie z *Zasadami techniki prawodawczej*⁹ i *Regulaminem Pracy Rady Ministrów*¹⁰. Spowodowało to konieczność nowelizowania ustawy, a jej stosowanie przez uczestników rynku energii elektrycznej było utrudnione. Minister właściwy do spraw energii nie zapewnił, aby kształt ustawy o cenach ee w przypadku zgłoszenia przez Komisję Europejską¹¹ wątpliwości w zakresie udzielonego wsparcia oraz mechanizmu zamrożenia cen energii elektrycznej był zgodny z prawem europejskim. Nie wydanie aktów wykonawczych do ustawy w terminie wejścia jej przepisów w życie stwarzało niepewność wśród uczestników rynku energii co do prawidłowości stosowania jej przepisów.

Wstrzymanie prac nad projektem ustawy o rekompensatach na 2020 r. mającej być instrumentem stabilizacji cen energii elektrycznej w 2020 r. wskazuje, że mechanizm z 2019 r. został wprowadzony tymczasowo. Koszt wypłat z Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny do 30 czerwca 2020 r. przeznaczonych na niwelowanie wzrostu cen energii elektrycznej wyniósł prawie 4,5 mld zł.

W wyniku nierzetelnych działań kolejnych ministrów właściwych do spraw energii nie doszło do przedłożenia Radzie Ministrów projektu Polityki energetycznej Polski do

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

⁶ Dalej: ee.

⁷ Dalej: *ustawa o cenach ee*.

⁸ Dz. U. UE L 264 z 6.10.2015 r., s.1 ze zm.

⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

¹⁰ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.).

¹¹ Dalej: KE.

2040 r. (PEP2040), której projekt został poddany konsultacjom społecznym w listopadzie 2018 r. Projekt uwzględniał zmianę zasad funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej, tzw. EU ETS¹² po roku 2020 r. Po przejęciu przez Ministra Klimatu działu *energia* prace nad projektem PEP2040 realizowane były w sposób prowadzący do finalizacji kolejnych etapów uzgodnień.

Minister właściwy do spraw energii nie zapewnił systematycznego i ciągłego monitorowania zdarzeń na rynku energii. Co prawda w okresie od września 2018 r. do lipca 2020 r. istniała w strukturach ministerstwa komórka odpowiedzialna za przeprowadzanie analiz, jednakże jej prace nie były ciągłe i systematyczne. Zdaniem NIK brak bieżącego monitorowania czynników wpływających na ceny energii elektrycznej, ograniczał możliwość prognozowania, reagowania i skutecznego działania w przypadku zachodzących zmian w sektorze energetycznym.

Zadanie wynikające z ustawy *o cenach ee* dotyczące zatwierdzania przez ministra właściwego do spraw energii sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego Funduszu Wyłaty Różnicy Ceny (art. 15 pkt 2 ustawy *o cenach ee*), nie zostało zrealizowane. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 30 października 2020 r. Minister nie zatwierdził sprawozdania z wykonania planu finansowego FWRC za 2019 r., czym naruszył art. 15 pkt 2 ustawy *o cenach ee* i przedłużony termin odniesiony do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹³.

Powyższe nieprawidłowości były podstawą sformułowania ocen negatywnych w dwóch z trzech zbadanych obszarów – monitorowania i analizy cen na rynku energii elektrycznej oraz regulacji dotyczących stabilizacji cen energii elektrycznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Monitorowanie i analiza cen na rynku energii elektrycznej

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2018 (do 2 września), zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym do zadań Departamentu Energetyki w Ministerstwie Energii¹⁵ należało m.in. przygotowywanie rozwiązań systemowych i analiz systemowych z zakresu funkcjonowania rynku energii elektrycznej dotyczących działań w sytuacjach kryzysowych w sektorze elektroenergetyki. Według wyjaśnień¹⁶ Zastępcy Dyrektora Departamentu Elektroenergetyki¹⁷ MKiŚ w zgromadzonej dokumentacji Departamentu nie było informacji, która wskazywałaby na prowadzenie we wskazanym okresie działań, których efektem byłoby gromadzenie bieżących analiz energetycznych, w tym dotyczących zjawisk kształtujących cenę ee w Polsce.

¹² Ang. European Emissions Trade System. Dalej: EU ETS.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 351 t.j.

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Na podstawie Zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii w sprawie *ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Energetyki*: nr 27 z dnia 14 kwietnia 2016 r., nr 67 z dnia 24 listopada 2016 r. i nr 21 z dnia 3 listopada 2017 r.

¹⁶ Pismo z dnia 26 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1249054.

¹⁷ Dalej: DEL. Skrót dotyczy również Departamentu Elektroenergetyki i Gazu MKiŚ.

Od 3 września 2018 r. do 16 lipca 2020 r., tj. do czasu wejścia w życie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DEL w MK¹⁸ zbierano i analizowano informacje o cenach ee oraz czynnikach je kształtujących. Niemniej jednak, z przekazanych NIK dokumentów i wyjaśnień¹⁹, wynika że funkcjonujący system nie był formalnie uregulowany, a podejmowane działania nie były realizowane w sposób ciągły i systematyczny. W tym okresie w Departamencie Elektroenergetyki i Ciepłownictwa ME²⁰, następnie MAP i MK funkcjonował Zespół (od 5 listopada 2018 r. Wydział) Analiz Rynku Mocy i Energii²¹, do którego zadań należało również prowadzenie analiz z zakresu hurtowego i bilansującego rynku energii oraz bieżących analiz energetycznych na potrzeby członków kierownictwa Ministerstwa.

Wydział Analiz nie był zobligowany do gromadzenia i systematycznego opracowywania wyników prowadzonych analiz i przedkładania ich członkom kierownictwa resortu. Według wyjaśnień²² Zastępcy Dyrektora DEL MKiŚ prace Wydziału Analiz były nakierowane głównie na wykonywanie analiz energetycznych do bieżących potrzeb, które odnosiły się raczej do krótkiego horyzontu czasowego. Jak wyjaśnił były Zastępca Dyrektora DEiC w MK²³, Wydział Analiz opracował wzór raportu w celu prowadzenia cyklicznego monitorowania rynku energii elektrycznej. Jednak ze względu na znaczące obciążenie tego Wydziału pracami analitycznymi i legislacyjnymi²⁴, nie udało się doprowadzić do ustanowienia formalnej procedury sporządzania raportów. Według wyjaśnień²⁵ Zastępcy Dyrektora DEL w MKiŚ w Wydziale Analiz prowadzone były prace nad tym raportem. Dokument miał charakter roboczy, nie został ostatecznie ukończony i nie uzyskał akceptacji Naczelnika tego Wydziału.

(akta kontroli str. 1272-1276, 1280-1285, 1296-1302, 1464-1468, 3384-3388, 3761-3782, 3829-3830, 3886-3901, 3940-3950)

Analizy przeprowadzone przez Wydział Analiz służyły m.in. budowaniu koncepcji przepisów regulujących funkcjonowanie rynku ee w Polsce, w tym Oceny Skutków Regulacji²⁶. Wydział Analiz prowadził prace analityczne w zakresie kształtowania się cen ee, w tym m.in. na potrzeby prac nad projektem ustawy o cenach ee. W III kw. 2018 r. pozyskał i analizował dane w celu określenia grupy gospodarstw domowych uprawnionych do otrzymania rekompensat w związku z możliwymi wzrostami cen ee.

Wśród dokumentów analitycznych Wydziału Analiz znajdowały się m.in.:

- arkusze kalkulacyjne w formacie MS Excel dotyczące m.in. cen ee, jej dystrybucji i kontraktów na Towarowej Giełdzie Energii SA²⁷, cen energii z odnawialnych źródeł energii²⁸, wolumenu obrotu na TGE SA;

¹⁸ Regulamin wszedł w życie w dniu zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego, tj. 17 lipca 2020 r. W dniu 26 maja 2020 r. Zarządzeniem Ministra Klimatu z dnia 25 maja 2020 r. wszedł w życie Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Klimatu (Dz. Urz. MK poz. 28).

¹⁹ Tj. m.in.: zbiór 62 dokumentów analitycznych zawarty w wyjaśnieniach DEL MKiŚ z dnia 26 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1349054 zawierający arkusze kalkulacyjne w formacie MS Excel i materiały analityczne; wyjaśnienie byłego Naczelnika w MK z dnia 18 października 2020 r., wyjaśnienie byłego Zastępcy Dyrektora w MK z dnia 2 listopada 2020 r., wyjaśnienia DEL MKiŚ z dnia 1 grudnia 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1362971.

²⁰ Dalej: DEiC.

²¹ Zespół Analiz Rynku Mocy i Energii został utworzony Zarządzeniem nr 66 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 3 września 2018 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Elektroenergetyki i Ciepłownictwa; Zarządzeniem nr 72 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 5 listopada 2018 r. Zespół został przekształcony w Wydział o tej samej nazwie; zgodnie z Zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Aktywów Państwowych z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Elektroenergetyki i Ciepłownictwa Wydział nadal funkcjonował w strukturach Departamentu Elektroenergetyki i Ciepłownictwa MAP. Dalej: Wydział Analiz.

²² Pismo z dnia 26 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1349054.

²³ Na podstawie wyjaśnień z dnia 2 listopada 2020 r.; osoba ta pełniła funkcję Zastępcy Dyrektora od 12 września 2018 r. do 21 maja 2020 r.

²⁴ Związanymi z ustawą o cenach ee, wdrożeniem ustawy o rynku mocy, opracowaniem projektu ustawy o kompensacji wzrostu cen energii w 2020 r., przygotowaniem OSR do nowelizacji ustawy o efektywności energetycznej.

²⁵ Pismo z dnia 1 grudnia 2020 r., znak: DEL-DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1362971.

²⁶ Dalej: OSR. Na podstawie wyjaśnień byłego Zastępcy Dyrektora w DEiC w MK z dnia 2 listopada 2020 r.

²⁷ Dalej: TGE SA.

- analiza *Prognoza ceny energii elektrycznej dla odbiorców w grupie taryfowej G w 2020 r.* (wrzesień 2019 r.);
- przygotowany we współpracy z Wydziałem Polityki Energetycznej DEiC ME w listopadzie 2019 r. projekt załącznika nr 1 *Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa* do projektu dokumentu *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*²⁹

W okresie od listopada 2018 r. do maja 2020 r. Wydział Analiz sporządził analizy³⁰ dotyczące m.in.:

- perspektywy rozwoju polskich firm energetycznych w kontekście zabezpieczenia energii dla polskiego przemysłu i gospodarstw domowych (październik 2018 r.);
- cen ee w zależności od wartości podatku VAT oraz przy obniżonej stawce akcyzy na energię elektryczną (grudzień 2018 r.);
- ceny świadectw pochodzenia OZE a ceny energii elektrycznej (marzec 2019 r.);
- kosztów systemu wsparcia OZE w postaci certyfikatów (lipiec 2019 r.);
- oceny realizacji *Polityki Energetycznej Polski do 2030 r.* (z 2009 r.), ocena PEP2030 (listopad 2019 r.);
- cen energii elektrycznej (grudzień 2019 r.);
- wpływu wprowadzenia rynku mocy na ceny kontraktów terminowych energii elektrycznej (kwiecień 2020 r.);
- wpływu nowelizacji ustawy o efektywności energetycznej na rynek energii i odbiorców końcowych – materiały na potrzeby sporządzenia OSR (maj 2020 r.).

Przed rozpoczęciem prac nad projektem ustawy o cenach ee, tj. we wrześniu 2018 r.³¹ ME nie zamawiał od podmiotów zewnętrznych analiz ani innych materiałów w zakresie kształtowania się cen ee w Polsce, w UE lub czynników mających wpływ na ich poziom.

(akta kontroli str. 36-40, 115-128, 1272-1276, 1280-1285, 1296-1302, 1464-1468, 1483-1490, 3384-3388, 3761-3849, 3886-3980)

Zgodnie z regulaminem wewnętrznym DEL, obowiązującym od dnia 17 lipca 2020 r. Wydział Analiz przestał funkcjonować. Zadanie dotyczące prowadzenia analiz z zakresu hurtowego i bilansującego rynku energii elektrycznej oraz bieżących analiz energetycznych nie zostało wprost przypisane do zadań żadnego z Wydziałów tego Departamentu. Według wyjaśnień³² Zastępcy Dyrektora DEL, zadanie związane z prowadzeniem analiz z zakresu hurtowego i bilansującego rynku energii elektrycznej oraz bieżących analiz energetycznych zawiera się w zadaniu Wydziału Rynku Hurtowego, Bezpieczeństwa i Infrastruktury tj. *prowadzenie spraw związanych z wdrażaniem jednolitego rynku energii elektrycznej w kraju w zakresie właściwości Wydziału, w szczególności z zakresu kształtowania hurtowego i bilansującego rynku energii elektrycznej w Polsce*. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Departamentu Strategii i Planowania Transformacji Klimatycznej MKiŚ³³ z dnia 30 lipca 2020 r. do zadań Wydziału Jednolitego Rynku Energii należy zadanie związane z kształtowaniem i wyznaczaniem kierunków strategicznych oraz analizą wpływu unijnych regulacji w zakresie jednolitego rynku ee oraz transgranicznej infrastruktury elektroenergetycznej w wymiarze

²⁸ Dalej: OZE.

²⁹ Dalej: PEP2040.

³⁰ Na podstawie wyjaśnień byłego Naczelnika w MK z dnia 18 października 2020 r.; pisma DEL MKiŚ z dnia 1 grudnia 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1362971.

³¹ Termin rozpoczęcia prac nad projektem ustawy o cenach ee został wskazany w wyjaśnieniu, jednakże NIK nie otrzymał stosownego dokumentu od byłego Naczelnika, ani z DEL MKiŚ, zawierającego potwierdzenie tego faktu.

³² Pismo z dnia 19 listopada 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1360103.

³³ Dalej: DSP.

wspólnotowym i regionalnym oraz z prowadzeniem prac w zakresie badań statystycznych³⁴.

(akta kontroli str. 41-111,1210-1217,1280-1285,1296-1302,1469-1473,3523-3528,3746-3760,3765-3901)

KE w dniu 22 stycznia 2014 r. zaprezentowała projekt Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zmieniający dyrektywę 2003/87/WE³⁵. Zmiana powyższej dyrektywy miała na celu zreformować system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i skutkować dalszymi ograniczeniami ich emisji³⁶. Przedstawiciele Rządu RP argumentowali, że wszelkie mechanizmy wpływające na podwyższenie ceny uprawnień będą negatywnie oddziaływały na kondycję finansową przedsiębiorstw, a tym samym na stan polskiej gospodarki. Wskazywano, iż skutki wprowadzenia mechanizmów rezerwy stabilizacyjnej mogą spowodować znaczne pogorszenie sytuacji polskiego sektora elektroenergetycznego poprzez administracyjne wymuszenie szybkiej zmiany struktury paliwowej wytwarzania energii elektrycznej w Polsce w perspektywie 2030 roku.

W dniu 9 października 2015 r. została opublikowana decyzja MSR w Dzienniku Urzędowym UE. Przedstawiciele Rządu RP złożyli do Trybunału Sprawiedliwości UE skargę³⁷ o stwierdzenie nieważności decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE. Trybunał Sprawiedliwości UE wyrokiem z dnia 21 czerwca 2018 r. ³⁸ skargę oddalił³⁹.

(akta kontroli str. 1210-1223, 1225-1269, 3738-3745)

Działania przedstawicieli Rządu RP w trakcie prac nad projektem decyzji MSR i konsekwentne podnoszenie argumenty przeciwko decyzji MSR⁴⁰ w ocenie NIK wskazują, że przewidywane były konsekwencje przyjęcia tej decyzji m.in. w postaci wzrostu cen uprawnień do emisji, a w rezultacie cen energii elektrycznej.

Reforma systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej, tzw. EU ETS została przyjęta Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814⁴¹. Celem reformy była zmiana zasad funkcjonowania systemu EU ETS po roku 2020, tak aby zrealizować cel redukcyjny UE na rok 2030. Reforma EU ETS z 2018 r. została uwzględniona w projekcie dokumentu PEP2040. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 30 października 2020 r. prace nad dokumentem nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 1210-1211, 1225-1269, 3738-3745)

³⁴ Na podstawie wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu DEL MKiŚ z dnia 19 listopada 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1360103.

³⁵ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. UE L 275 z dnia 25.10.2003 r., s. 32 ze zm.). Dalej: decyzja MSR.

³⁶ Rezerwa ma polegać na blokowaniu określonej liczby uprawnień w obiegu w danym roku działania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, dla osiągnięcia redukcji emisji gazów cieplarnianych w założonym zakresie, w związku z występującą „strukturalną nierównowagą pomiędzy popytem i podażą”, wyrażającą się w niskiej cenie uprawnień przy znacznej nadwyżce uprawnień emisyjnych na rynku, co uniemożliwia unijnemu systemowi handlu emisjami zapewnienie niezbędnych zachęt do inwestycji w ograniczanie emisji CO₂ w sposób opłacalny oraz stymulowanie innowacyjności w dziedzinie technologii niskoemisyjnych

³⁷ Sprawa C-5/16 (Dz. U. C 98 z dnia 14 marca 2016 r.).

³⁸ Dz. U. UE C.285 z dnia 13 sierpnia 2018 r.

³⁹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-5/16&language=PL>

⁴⁰ Na podstawie wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DSP MKiŚ z dnia 5 i 20 października 2020 r.

⁴¹ Dz. U. UE L 76 z 19.3.2018 r., s. 3.

W 2017 r. cena uprawnień do emisji CO₂ na europejskim rynku handlu uprawnieniami oscylowała średnio na poziomie 5-6 EUR/t, w drugiej połowie 2017 r. wzrastała, a we wrześniu 2018 r. przekroczyła wartość 25 EUR/t tj. wzrosła o 400%. Wobec zmian tych cen Minister Energii pismem z dnia 18 września 2018 r.⁴² i 15 października 2018 r. wystąpił do KE. Wskazał, iż wzrost cen uprawnień, które stanowią instrumenty finansowe, może być związany w obrotem nimi, dokonywanym w celu maksymalizacji zysku. Podkreślił, iż utrzymujący się na europejskim rynku bardzo wysoki poziom ich cen negatywnie wpływa na konkurencyjność europejskich i polskich przedsiębiorstw. Argumentował, iż sytuacja ta nie może odbywać się kosztem destabilizacji rynku energii i naruszeniem podstawowych założeń związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego Polski.

W dniu 19 listopada 2018 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki⁴³ poinformował Ministra Energii o skali żądanego przez czterech przedsiębiorców pełniących funkcję tzw. sprzedawców z urzędu⁴⁴, wzrostu cen energii na 2019 r., w wysokości od 30 do 35%. Wskazał on, iż w celu zrekompensowania gospodarstwom domowym podwyżki cen w tej skali, koniecznym byłoby zabezpieczenie środków budżetowych w wysokości około 2 mld zł. Objęcie rekompensatą pozostałych odbiorców na niskim napięciu (małe i średnie przedsiębiorstwa) wymagałoby dodatkowo 1,5 mld zł.

W II połowie 2018 r. Minister Energii otrzymywał sygnały w pismach i interpelacjach poselskich dotyczące wzrostu cen ee. Pisma od przedsiębiorców kierowane były do Prezesa URE za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i do wiadomości Ministra Energii. Dotyczyły one m.in. wzrostu cen ee w transakcjach zawieranych na TGE SA⁴⁵.

W dniu 30 listopada 2018 r. Minister Energii wystąpił do Ministerstwa Środowiska o uwzględnienie w harmonogramie aukcji uprawnień do emisji na 2019 r. sprzedaży 55,8 mln uprawnień niewykorzystanych z bezpłatnego przydziału uprawnień sektora elektroenergetyki w ramach art. 10c dyrektywy 2003/87WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. *ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE*, w okresie rozliczeniowym 2013-2020. Informację tę Minister Środowiska skierował do KE w dniu 4 grudnia 2018 r.

W 2019 r. dochody ze sprzedaży 55,8 mln uprawnień do emisji CO₂ wyniosły 5 781 907,4 tys. zł, z tego 80% środków, tj. 4 626 525,9 tys. zł przekazano do FWRC, natomiast 20%, tj. 1 156 381,5 tys. zł na wyodrębnione subkonto rachunku klimatycznego w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z którego finansowany był program *Mój Prąd*.

(akta kontroli str. 1212-1224, 1280-1285, 1483-1490)

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) minister właściwy do spraw energii podejmował m.in. działania legislacyjne, które mogły wpływać na poziom cen ee również poprzez wprowadzenie dodatkowych opłat w rozliczeniach z odbiorcą końcowym ee:

- ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. *o rynku mocy*⁴⁶. Podstawowym celem wdrożenia rynku mocy było efektywne kosztowo zapewnienie bezpieczeństwa dostaw ee do odbiorców końcowych w horyzoncie średnio i długoterminowym. Zgodnie z OSR do ustawy, rynek mocy umożliwia obniżenie kosztów usług systemowych świadczonych na rzecz Operatora Sieci Przesyłowej w zakresie niektórych usług,

⁴² Korespondencja ta została przekazana do wiadomości: Prezesa Rady Ministrów i do Ministra Spraw Zagranicznych.

⁴³ Dalej: URE.

⁴⁴ Tj. przedsiębiorstwo energetyczne zobowiązane do świadczenia usług kompleksowych odbiorcom niekorzystającym z prawa wyboru sprzedawcy.

⁴⁵ Na podstawie wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DEL w MKiŚ z dnia 26 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1349054.

⁴⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 247 ze zm., ustawa weszła w życie w dniu 18 stycznia 2018 r.

tj.: Interwencyjna Rezerwa Zimna oraz Operacyjna Rezerwa Mocy, których roczny koszt oszacowano na ok. 0,7 mld zł. W OSR oceniono także, iż oszczędności związane z przewidywanymi niższymi kosztami dostaw energii elektrycznej w wyniku wprowadzenia rynku mocy w stosunku do utrzymywania rynku jednotowarowego wyniosą w latach 2021-2035 około 55,6 mld zł.

Zgodnie z Informacją Prezesa URE⁴⁷ z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie stawek opłaty mocowej na rok 2021, stawki opłaty mocowej, bez podatku od towarów i usług, wynosiły w odniesieniu do odbiorców końcowych pobierających energię elektryczną w gospodarstwie domowym: 1,87 zł za miesiąc – przy rocznym zużyciu poniżej 500 kWh energii elektrycznej, 4,48 zł za miesiąc – przy rocznym zużyciu od 500 kWh do 1200 kWh energii elektrycznej, 7,47 zł za miesiąc – przy rocznym zużyciu powyżej 1200 kWh do 2800 kWh energii elektrycznej, 10,46 zł za miesiąc – przy rocznym zużyciu powyżej 2800 kWh. Dla gospodarstw domowych opłata mocowa będzie stawką zależną od rocznego zużycia ee i płatną za punkt poboru energii. W odniesieniu do odbiorców końcowych innych niż określonych w art. 70 ust. 1 pkt 1) ustawy o rynku mocy, opłata uzależniona będzie od ilości ee pobranej z sieci w wybranych godzinach w ciągu doby i wyniesie 0,0762 zł/kWh.

- zmiana art. 49a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *prawo energetyczne*⁴⁸ w zakresie obowiązku sprzedaży wytworzonej energii elektrycznej na giełdzie towarowej, rynku regulowanym lub w ramach jednolitego łączenia rynków. Minister właściwy do spraw energii zaproponował dwie zmiany do ww. przepisu ustawy przyjęte przez Sejm. Ustawą o rynku mocy z 8 grudnia 2017 r. wprowadzono zmianę do ustawy *prawo energetyczne*, zgodnie z którą z dniem 18 stycznia 2018 r. obowiązek sprzedaży na giełdzie zwiększono z 15% do 30%, natomiast nowelizacją ustawy *prawo energetyczne* z dnia 9 listopada 2018 r.⁴⁹ z dniem 1 stycznia 2019 r. obowiązek sprzedaży na giełdzie zwiększono z 30% do 100%. Według wyjaśnień⁵⁰ Zastępcy Dyrektora DEL MKiŚ podwyższenie obowiązku sprzedaży do 100% pozwoliło na uzyskanie pełnej transparentności hurtowego rynku ee. Dochodziło bowiem do sytuacji, w której pionowo zintegrowane grupy energetyczne mogły handlować energią pomiędzy podmiotami wewnątrz swojej struktury, co skutkowało tym, że znaczna część energii omijała główny rynek giełdowy.
- ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji⁵¹. Zgodnie z OSR ustawy jej podstawowym celem było zastąpienie mechanizmu wsparcia kogeneracji, opartego na systemie świadectw pochodzenia, aukcyjnym oraz efektywnym ekonomicznie systemem wsparcia wysokosprawnej kogeneracji. W OSR wskazano, że dotychczasowy system przekładał się na dodatkowy koszt energii elektrycznej na poziomie 9,33 - 12,58 zł/MWh, a łączne roczne koszt systemu wsparcia wynosiły 1,157 - 1,559 mld zł. W nowym systemie wartość opłaty kogeneracyjnej na 2019 r. oszacowano na 1,5 zł/MWh, a całkowity koszt systemu na ten rok na 208 mln zł. Jednocześnie nowy system premiuje w znacznie większym stopniu nowe inwestycje w źródła niskoemisyjne (faktyczny brak wsparcia dla jednostek węglowych), co długoterminowo ma ograniczyć wpływ polityki klimatycznej na koszt energii elektrycznej i ciepła z systemów ciepłowniczych dla odbiorców końcowych.

⁴⁷ file:///C:/Users/reiwa/AppData/Local/Temp/Informacja_PURE_-_stawki_oplaty_mocowej_na_2021.pdf

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 833, ze zm.

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2348

⁵⁰ Pismo z dnia 25 września 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1324425.

⁵¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 42 ze zm.

- ustawa z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁵² oraz ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁵³, które wprowadziły kolejne regulacje w celu rozwoju energetyki prosumenckiej, w tym promowania prosumentów, klastrów energii i spółdzielni energetycznych oraz umożliwiły przeprowadzenie aukcji na zakup energii elektrycznej z OZE w 2019 roku poprzez wskazanie w przepisach przejściowych, maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej, która będzie przedmiotem sprzedaży.

Na poziom cen w następnych okresach może mieć wpływ zmiana ustawy *Prawo energetyczne*. Projekt ustawy przygotowany przez Ministerstwo Energii w 2019 r. przewiduje m.in. uprawnienie dla Prezesa URE do zmiany z urzędu lub na wniosek strony treści umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii elektrycznej zawartej pomiędzy sprzedawcą a OSD lub OSP, w przypadkach uzasadnionych koniecznością zapewnienia ochrony interesów odbiorców końcowych, równoważenia interesów stron tej umowy, lub rozwoju konkurencji, w tym umożliwienia korzystania przez odbiorców końcowych z uprawnienia do zmiany sprzedawcy. Prezes URE będzie również mógł cofnąć koncesję w przypadku wydania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wobec przedsiębiorstwa energetycznego decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Projekt zakłada również wdrożenie w Polsce systemu inteligentnego opomiarowania. Wdrożenie tego systemu zgodnie z OSR powinno w dziesięcioletnim okresie zapewnić korzyści w wymiarze ok. 5 mld zł większe od kosztów. Odbiorcy grupy taryfowej G powinni zacząć odczuwać korzyści od czwartego roku wejścia w życie ustawy, w wysokości 8,60 zł rocznie. Następnie powinny one sukcesywnie narastać. W dniu 24 listopada 2020 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy.

(akta kontroli str. 36-40, 115-128, 1296-1302, 3523-3528, 3765-3782, 3886-3980)

W dniu 7 grudnia 2018 r. Minister Energii wystąpił do Rad Nadzorczych spółek Enea SA i Energa SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA i Tauron Polska Energia SA, o spowodowanie przeprowadzenia przez niezależny podmiot zewnętrzny pogłębionej analizy w zakresie optymalizacji przeprowadzonych w okresie dwóch ostatnich lat kosztów w obszarach wytwarzania, dystrybucji i sprzedaży ee i sformułowanie wniosków do końca I kwartału 2019 r. W powołanym piśmie Minister wskazywał, iż analizy powinny być podstawą wypracowania dalszych działań mających na celu ograniczenie kosztów stałych i zmiennych, wpływających docelowo na obniżenie rachunków za ee u odbiorców końcowych.

W okresie styczeń-czerwiec 2019 r. spółki przekazały Ministrowi Energii wyniki przeprowadzonych audytów.

- Enea SA wskazała, iż w segmencie: wytwarzania, sprzedaży i dystrybucji zidentyfikowano inicjatywy i potencjał do optymalizacji kosztów, np. poprzez: synergię pomiędzy ENEA Wytwarzanie oraz ENEA Elektrownia Połaniec w obszarze zakupu surowców i usług, części remontowych i usług powiązanych, ujednolicenie systemów IT; optymalizację struktury zabezpieczeń, utworzenie centrum kompetencyjnego w zakresie nabywania uprawnień do emisji CO₂ na potrzeby własnego wykorzystania Grupy Kapitałowej ENEA oraz aktywnego obrotu nimi; zarządzanie przestrzenią magazynową.
- W Energa SA największe oszczędności kosztowe w 2018 r. oraz planowane na lata 2019-2020 zidentyfikowano w obszarze obrotu. Proponowane inicjatywy

⁵² Dz. U. z 2018 r. poz. 1276.

⁵³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1524.

ogólnogrupowe obejmowały m.in. centralizację zarządzania profilem inicjatyw redukcji kosztów, wdrażania praktyk w zakresie zarządzania kosztami, standaryzacji majątkiem w Grupie, wykorzystania rozwiązań cyfrowych. Spółka podjęła decyzję o zmniejszeniu pierwotnie zakładanych na 2019 r. wydatków w wysokości 56 mln zł przeznaczonych na nakłady inwestycyjne spółki, w wyniku przesunięcia realizacji projektów na lata późniejsze. Działanie to zostało podjęte w odpowiedzi na zidentyfikowane ryzyka, w związku z ustawą o cenach ee oraz brakiem rozporządzenia, sankcjonującego wypłatę rekompensat z tytułu uzyskiwania niższych przychodów, wynikających z dostosowania stawek do wymogów ustawy.

- Działania spółek Grupy Kapitałowej PGE Polska Grupa Energetyczna SA w zakresie obniżania cen ee ukierunkowano m.in. na optymalizację wydatków remontowych (o 10% do 2023 r. w stosunku do 2017 r.) oraz wzrost efektywności jednostek produkcyjnych. Realizacja inwestycji (wysokosprawna energetyka konwencjonalna w Opolu i Turowie, projekty wiatrowe oraz niskoemisyjna produkcja ciepła w kogeneracji) pozwoli spółce uniknąć emisji 60 mln ton CO₂ w latach 2016-2026. Do 2023 r. zakładane jest osiągnięcie 50% udziału paliw niskoemisyjnych w miksie paliwowym PGE EC.
- W Tauron Polska Energia SA zidentyfikowano potencjał dla dalszej redukcji kosztów i poprawy efektywności w szczególności w zakresie: kontynuacji reorganizacji sektora wydobywania węgla kamiennego; wsparcia na poziomie regulacyjnym i legislacyjnym transformacji sektora energetyki w kierunku niskoemisyjnym, w tym tworzenie zachęt do budowy nowych mocy wytwórczych w technologiach niskoemisyjnych, z uwagi na regulacje unijne wskazujące na brak wsparcia z Rynku Mocy dla jednostek węglowych po 2025 r.; wsparcia transformacji segmentu dystrybucji z uwagi na rosnące oczekiwania Prezesa URE w zakresie wskaźników jakościowych dystrybucji ee.

Na podstawie zgromadzonej w ramach kontroli dokumentacji, nie jest możliwa ocena czy wyniki zleconych audytów były wykorzystane przez DEiC w pracach ME i MAP.

(akta kontroli str. 1280-1285, 1479, 1483-1490)

W lutym 2020 r. minister właściwy do spraw energii opracował projekt ustawy o rekompensatach z tytułu wzrostu cen energii elektrycznej w 2020 r.⁵⁴ Wsparcie miałyby dotyczyć jedynie odbiorców końcowych w gospodarstwach domowych. Wielkość wypłaty wynikającej z ustawy, uzależniono od wielkości zużycia ee w 2020 r. Przyjęto cztery przedziały⁵⁵. Do każdego z nich przypisano określoną kwotę rekompensaty, od kwoty 34,08 zł przy najniższym poziomie zużycia do kwoty 306,75 zł przy zużyciu powyżej 2 800 kWh. Możliwość otrzymania rekompensaty powiązano także z kryterium dochodowym⁵⁶. W uzasadnieniu do projektu ustawy o rekompensatach na 2020 r. wskazano, iż prawo do rekompensat będzie miało około 15 mln odbiorców końcowych (około 86% wszystkich odbiorców ee w Polsce). Koszty programu rekompensat dla gospodarstw domowych oszacowano na około 2,4 mld zł. Poza kosztami wynikającymi z wypłacanych rekompensat, koszty obsługi mechanizmu przez FWRC miałyby wynieść około 0,1% całkowitych kosztów mechanizmu, tj. 2,5 mln zł. Założono, że na realizację celu tej ustawy przeznaczony

⁵⁴ Dalej: ustawa o rekompensatach na 2020 r.

⁵⁵ Zużycie przez gospodarstwo domowe od 63 kWh do 500 kWh, od 500 kWh do 1200 kWh, od 1200 kWh do 2800 kWh i powyżej 2800 kWh.

⁵⁶ Wskazano, że wystarczającym do uzyskania wsparcia finansowego będzie złożenie deklaracji, że odbiorca końcowy, który posiada umowę sprzedaży ee albo umowę kompleksową, nie przekroczył kwoty kwalifikującej go do tzw. II progu podatkowego, czyli rocznego dochodu powyżej 85 528,0 zł. Udzielenie rekompensaty za wzrost cen energii elektrycznej miałyby nastąpić poprzez korektę kwoty płatności brutto pierwszej faktury za ee wystawionej po dniu 15 marca 2021 r. o odpowiednią kwotę wskazaną w projekcie ustawy. Możliwość skorzystania z mechanizmu miała przysługiwać zarówno gospodarstwom domowym korzystającym z taryf regulowanych, jak i z ofert rynkowych.

zostanie dochód ze sprzedaży 25 mln uprawnień do emisji CO₂, stanowiących część krajowej puli aukcyjnej w ramach nowego okresu rozliczeniowego EU ETS rozpoczynającego się od 1 stycznia 2021 r.⁵⁷

W lutym 2020 r. projekt ustawy o rekompensatach na 2020 r. został poddany konsultacjom publicznym. Termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów określono na I poł. 2020 r.⁵⁸ Według wyjaśnień⁵⁹ Zastępcy Dyrektora DEL w MKiŚ, ze względu na reorganizację struktur MAP i przeniesienie działu energii do MK, projekt został ponownie poddany analizie uwarunkowań prawnych i regulacyjnych. W jej wyniku Departament uznał, że przedstawione w nim podejście do problemu jest niewystarczające i dlatego prace zostały wstrzymane. Planowane było uregulowanie kwestii związanych z kosztami ponoszonymi przez odbiorców końcowych energii w sposób bardziej kompleksowy i systemowy. W DEL MKiŚ prowadzono prace nad przygotowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, który ma wprowadzić do polskiego porządku prawnego regulacje zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE (wersja przekształcona)⁶⁰. Rozszerzenie obowiązujących przepisów ustawy wymaga m.in. bardziej precyzyjnego zdefiniowania odbiorców chronionych i określenia zakresu ochrony odbiorców wrażliwych i dotkniętych ubóstwem energetycznym.

(akta kontroli str. 36-40, 115-128, 1272-1279, 3384-3388, 3886-3900, 3951-3965)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. NIK za nierzetelne uznaje brak przeprowadzania w latach 2016-2020 systematycznych analiz rynku energii przez ministra do spraw energii. Co prawda w okresie od 3 września 2018 r. do 16 lipca 2020 r. w strukturach organizacyjnych Ministerstwa funkcjonował Wydział Analiz jednakże wykonywane przez niego prace analityczne nie miały charakteru systematycznych badań rynku energii. Natomiast zgodnie z art. 7a ust. 2 pkt. 1, 2 ustawy o działach administracji rządowej⁶¹ ministrowi właściwemu do spraw energii przypisano w szczególności sprawy rynku energii i kształtowanie polityki energetycznej państwa. Analizowanie sytuacji na rynku energii powinno być nieodłącznie związane z realizacją obowiązku ministra i przekładać się na inicjowanie zmian w aktach prawnych. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶² w art. 7 ust. 2 nakłada, bowiem na członków Rady Ministrów, w zakresie ich działania, obowiązki przedkładania Radzie Ministrów inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych. Brak systematycznego monitorowania zdarzeń na rynku energii mógł przyczynić się do zbyt późnego podjęcia inicjatywy ustawodawczej odnośnie do ustawy o cenach ee co w konsekwencji skutkowało nieprawidłowościami w obszarze stanowienia regulacji oraz czterokrotną nowelizacją ustawy w okresie jednego roku (opis w obszarze drugim wystąpienia pokontrolnego).

⁵⁷ Na podstawie odpowiedzi Ministra Aktywów Państwowych z dnia 27 lutego 2020 r., znak pisma DE.III.058.4.2020, IK: 442750 na interpelację poselską posła Aleksandra Miszańskiego nr: K9INT1258 w sprawie wzrostu cen energii; <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBM8EHT/%24FILE/i01258-o1.pdf>

⁵⁸ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjnych/r1499120.Projekt-ustawy-o-rekompensatach-z-tytulu-wzrostu-cen-energii-elektrycznej-w-2020.html>

⁵⁹ Pismo z dnia 25 września 2020 r., znak: DEL.-WRD.080.2.2020, IK: 1324425.

⁶⁰ Dz.U. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 125 – weszła w życie 4 lipca 2019 r. Zezwala ona na stosowanie części jej przepisów od 1 stycznia 2021 r., natomiast pozostałe z nich powinny podlegać implementacji do prawa krajowego do 31 grudnia 2020 r., z wyjątkami. Dalej: dyrektywa 2019/944.

⁶¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1220.

⁶² Dz.U. z 2019 r. poz. 1171 ze zm.

Dodatkowo zdaniem NIK brak w strukturze MK, od dnia 17 lipca 2020 r.⁶³, a następnie w strukturze MKiŚ do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 30 października 2020 r. wydziału/stanowiska odpowiedzialnego za gromadzenie, analizowanie informacji odnoszących się do cen energii, zjawisk mających wpływ na kształtowanie ich poziomu może zwiększać ryzyko opóźnionej reakcji ministra do spraw energii na dynamiczne zjawiska pojawiające się na rynku energii.

Według wyjaśnień⁶⁴ Zastępcy Dyrektora DEL MKiŚ z dnia 26 października 2020 r. *tematyka hurtowego i bilansującego rynku ee oraz bieżących analiz energetycznych jest bardzo szeroka i obejmuje kompetencje wielu departamentów*. Zagadnienie prowadzenia bieżących analiz zostało przypisane Wydziałowi Rynku Hurtowego, Bezpieczeństwa i Infrastruktury DEL i ujęte zostało w zadaniu tj. *prowadzenia spraw związanych z wdrażaniem jednolitego rynku energii elektrycznej w kraju w zakresie właściwości Wydziału, w szczególności z zakresu kształtowania hurtowego i bilansującego rynku energii elektrycznej w Polsce*. Kwestie dotyczące prowadzenia badań statystycznych należą do zadań DSP w MKiŚ⁶⁵.

W ocenie NIK brak przypisania dotychczasowego zadania Wydziału Analiz polegającego na *prowadzeniu analiz z zakresu hurtowego i bilansującego rynku energii oraz bieżących analiz energetycznych* wprost do konkretnego Wydziału oraz nie wprowadzenie zasad systematycznego monitoringu rynku energii, pozbawia ministra właściwego do spraw energii skutecznego narzędzia reagowania na dynamiczne zmiany w sektorze energetycznym.

(akta kontroli str. 100-111, 129-210, 1280-1285)

2. W ocenie NIK działaniem nierzetelnym ministra właściwego do spraw energii są przedłużające się prace w procedowaniu dokumentu *Polityka energetyczna Polski do 2040 r. – strategia rozwoju sektora paliwowo-energetycznego (PEP2040)*.

W dniu 23 listopada 2018 r.⁶⁶ Minister Energii skierował projekt dokumentu do konsultacji, z terminem zgłaszania uwag do dnia 15 stycznia 2019 r. Zaktualizowany po konsultacjach społecznych i rozszerzony projekt PEP2040 został poddany konsultacjom społecznym w dniu 8 listopada 2019 r.⁶⁷, z terminem zgłaszania uwag do dnia 29 listopada 2019 r.

Po przejęciu przez Ministra Klimatu działu *energia*, w Ministerstwie dokonano aktualizacji projektu PEP2040, w tym w oparciu o wnioski z konsultacji. Projekt dokumentu, w dniu 8 września 2020 r. został przekazany do zaopiniowania przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju i Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, w celu wydania zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Ministerstwo dokonując ww. aktualizacji wzięło pod uwagę: wnioski z konsultacji oraz zmieniające się warunki gospodarcze i otoczenie regulacyjne, związane m.in. z COVID-19, wsparciem kierowanym na odbudowę gospodarek i sprawiedliwą transformację ze środków unijnych, dynamiczny rozwój energetyki rozproszonej w Polsce, nowe projekty inwestycyjne (w tym energetyką wiatrową na morzu), trudności w branży górnictwa, konieczność pilnych działań związanych z poprawą jakości powietrza, trendy dotyczące zaostrzającej się polityki klimatyczno-energetycznej UE. Po przejęciu przez Ministra Klimatu działu *energia* prace

⁶³ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Elektroenergetyki z dnia 17 lipca 2020 r.

⁶⁴ Pismo znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1349054.

⁶⁵ Pismo z dnia 19 listopada 2020 r., znak: DEL.WRD.080.2.2020, IK: 1360103.

⁶⁶ <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-zapraszamy-do-konsultacji>

⁶⁷ <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-zapraszamy-do-konsultacji1>

nad projektem PEP2040 realizowane były w sposób prowadzący do finalizacji kolejnych etapów uzgodnień.

(akta kontroli str. 1210-1211, 1225-1269, 3738-3745)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania ministra właściwego do spraw energii w zakresie monitorowania i analizy cen na rynku energii elektrycznej.

Minister nie prowadził monitoringu rynku energii w sposób ciągły i systematyczny. W okresie od 3 września 2018 r. do 16 lipca 2020 r. gromadził, analizował dane w Wydziale Analiz w zakresie cen energii elektrycznej, jednak te działania były tymczasowe i wynikały przede wszystkim z trwających prac legislacyjnych. Wobec planowanych przez KE działań w zakresie reformy systemu EU ETS minister właściwy do spraw energii prowadził działania, przy czym nie były one w pełni skuteczne. Prowadzone prace nad dokumentem PEP2040, do dnia zakończenia kontroli nie zostały sfinalizowane.

OBSZAR

2. Regulacje dotyczące stabilizowania cen ee

Opis stanu faktycznego

Minister Energii wobec zaobserwowanego skokowego wzrostu cen energii elektrycznej w 2018 r. zainicjował we wrześniu 2018 r. prace nad wprowadzeniem rozwiązań ustawowych mających na celu ochronę krajowych odbiorców energii elektrycznej przed ewentualnymi podwyżkami opłat za ee w roku 2019. O planowanych działaniach poinformował na konferencji prasowej w dniu 10 grudnia 2018 r.⁶⁸

Pomimo poinformowania opinii publicznej o rozpoczęciu prac nad ustawą o *cenach ee* jej projekt nie został upubliczniony w Wykazie Prac Legislacyjnych Rady Ministrów. Jako powód braku upublicznienia projektu były Naczelnik Wydziału Analiz w MK wyjaśnił⁶⁹, iż wynikało to z konieczności szybkiego wejścia w życie regulacji objętych projektem oraz przyjętego trybu procedowania.

Zarówno projekt ustawy o *cenach ee* jak i wniesiona do niego autopoprawka z dnia 27 grudnia 2018 r. procedowane były, za zgodą Prezesa Rady Ministrów, w trybie odrębnym, określonym w rozdziale 8 *Regulaminu Pracy Rady Ministrów*. Projekt ustawy o *cenach ee* zakładał obniżenie stawki podatku akcyzowego i opłaty przejściowej⁷⁰, a autopoprawka z dnia 27 grudnia 2018 r. wprowadzała dodatkowo mechanizm zamrożenia cen ee. Tryb odrębny, w którym procedowano oba ww. dokumenty rządowe polegał na rozpatrzeniu każdego z nich bezpośrednio przez Radę Ministrów⁷¹. Uzasadnieniem dla jego zastosowania miała być według wyjaśnień byłego Naczelnika w MK⁷², konieczność szybkiego wejścia w życie regulacji objętych projektem.

(akta kontroli str. 290, 1202-1206, 3765-3849)

Tym samym ani projekt ustawy o *cenach ee* ani jego autopoprawka z dnia 27 grudnia 2018 r. nie zostały skierowane do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych. Żaden z tych dokumentów rządowych nie był opiniowany przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów, Stały Komitet Rady Ministrów, komisję prawniczą czy inny właściwy kompetencyjnie podmiot. Oba

⁶⁸ Zaproponowane rozwiązania dla wybranych grup odbiorców miały pierwotnie polegać na: powołaniu Funduszu Efektywności Energetycznej i Rekompensat; rekompensatach dla MŚP w ramach pomocy *de minimis*, rekompensatach dla gospodarstw domowych naliczanych automatycznie (pojawić się miały na rachunku od kwietnia 2019 r.), rekompensaty miały dotyczyć okresu od stycznia do grudnia 2019 r., odbiorcy posiadający umowy z ceną sprzed wzrostów cen energii elektrycznej na giełdzie np. umowy wieloletnie miały być wyłączone z programu.

⁶⁹ Pismo byłego Naczelnika w MK z dnia 18 października 2020 r. Dalej: były naczelnik w MK.

⁷⁰ Koszty te, poza samym kosztem dostarczonej do odbiorcy ee, stanowią jeden z elementów kształtujących wysokość rachunków za usługi dostarczania ee.

⁷¹ Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DEL z dnia 30 września 2020 r. znak: DEL-WRD.080.2.2020 IK: 1327467 polecenie procedowania projektu ustawy o *cenach ee* w trybie obiegowym na posiedzeniu Rady Ministrów wynikało z ustnego polecenia ówczesnego kierownictwa ME.

⁷² Pismo byłego Naczelnika w MK z dnia 18 października 2020 r.

dokumenty rządowe zawierały w swoich uzasadnieniach oświadczenie organu wnioskującego o ich zgodności z prawem UE oraz informację o niepodleganiu procedurze notyfikacji⁷³. Oceny, co do zgodności ze wskazanymi przepisami dokonali pracownicy ME i nie zlecali przeprowadzenia dodatkowych analiz czy konsultacji w tym zakresie innym podmiotom. ME nie wystąpiło również do Ministra Spraw Zagranicznych o przygotowanie opinii o zgodności obu dokumentów rządowych z prawem Unii Europejskiej⁷⁴.

(akta kontroli str. 36-40, 115-128, 259-367, 1199-1206, 1296-1302, 3765-3849)

Równocześnie z projektem ustawy o *cenach ee* jak i jej autopoprawki z dnia 27 grudnia 2018 r. skierowanych do prac w Sejmie nie przygotowano projektów rozporządzenia o znaczeniu podstawowym dla ich funkcjonowania, co było niezgodne z § 13 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*.

(akta kontroli str. 1324-1331, 1469-1473, 3523-3528)

Przekazana Radzie Ministrów w dniu 27 grudnia 2018 r. przez Ministra Energii autopoprawka do projektu ustawy o *cenach ee* wprowadzała dodatkowy mechanizm utrzymania cen energii elektrycznej na poziomie nie wyższym niż w roku 2018, przy jednoczesnej wypłacie utraconych przychodów przedsiębiorstwom obrotu oraz dystrybucyjnym. Mechanizm ten nie był uwzględniony w projekcie ustawy przedłożonym do Sejmu w dniu 21 grudnia 2018 r. Odnosząc się do przyczyn zgłoszenia autopoprawki z dnia 27 grudnia 2018 r. do ustawy były Naczelnik w MK wyjaśnił⁷⁵, iż celem projektowanych rozwiązań miało być utrzymanie cen *ee* na poziomie z roku 2018. Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązanie nie uchroniłoby znacznej części odbiorców od wzrostu rachunków za energię elektryczną, a jedynie obniżyłoby skalę wzrostu cen na tych rachunkach, co stanowiło główny powód wniesienia autopoprawki z dnia 27 grudnia 2018 r. do projektu ustawy o *cenach ee*.

Projekt ustawy o *cenach ee* oraz wniesiona do niego autopoprawka z dnia 27 grudnia 2018 r. zawierały uzasadnienia dla projektowanych zmian przygotowane zgodnie z zapisami *Regulaminu Pracy Rady Ministrów*. Dla obu dokumentów OSR przygotowano na formularzach sporządzonych według wzoru określonego przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁷⁶. Niemniej jednak w obu dokumentach OSR nie zawierała wszystkich informacji wymaganych *Regulaminem Pracy Rady Ministrów*. W części *Wpływ na sektor finansów publicznych* nie zawarto informacji o źródłach danych, z których korzystano do jej sporządzenia oraz informacji o założeniach, jakie przyjęto do przeprowadzenia zawartych w niej obliczeń. Do OSR nie załączono również analiz czy opracowań własnych wykonanych w ME, które wskazywałyby na sposób dokonania tych obliczeń. W obu przypadkach nie wskazano również źródeł, z których projektowane zmiany miałyby zostać sfinansowane⁷⁷. Według wyjaśnień ówczesnego Dyrektora DEiC niezamieszczenie w OSR ww. informacji wynikało z bardzo ograniczonego czasu na sporządzenie

⁷³ Procedura notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239 ze zm.).

⁷⁴ Pismo z dnia 8 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1333460 oraz pismo byłego Naczelnika w MK z dnia 18 października 2020 r. Możliwość taka wynika z § 42 ust. 1 pkt 2 *Regulaminu Pracy Rady Ministrów* w ramach procedury uzgodnień projektu aktu normatywnego. Opinia taka zarówno dla projektu ustawy jak i jego autopoprawki z dnia 27 grudnia 2018 r. została przygotowana na wniosek ówczesnego Sekretarza Rady Ministrów, ale w obu przypadkach została przedstawiona już po przekazaniu dokumentów Sejmowi, przez co oba dokumenty były rozpatrywane z pominięciem treści obu opinii.

⁷⁵ Pismo z dnia 18 października 2020 r.

⁷⁶ Wzór OSR zamieszczony jest w Biuletynie Informacji Publicznej <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html>

⁷⁷ W uzasadnieniach do projektu ustawy o *cenach ee* jak i jego autopoprawki z dnia 27 grudnia 2018 r. zamieszczono informację, iż projektowane zmiany przepisów zostaną sfinansowane m. in. ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

dokumentów. Ww. informacje i dane zawarto natomiast w treści uzasadnienia do projektu ustawy o cenach ee oraz uzasadnienia do autopoprawki z dnia 27 grudnia 2018 r. Opracowane w ME OSR-y nie zawierały również analizy ewentualnych skutków dla sektora elektroenergetyki, w tym utraty przychodów czy wzrostu importu (uwarunkowanego niższymi cenami hurtowymi za granicą).

(akta kontroli str. 276-367, 1199-1201, 1324-1331, 1469-1473, 3523-3528)

Były Naczelnik w MK wyjaśnił, iż do opracowania OSR oraz uzasadnienia dla projektów obydwu ustaw korzystano z danych Agencji Rynku Energii SA⁷⁸ oraz danych zagregowanych przez Zarządcę Rozliczeń SA⁷⁹ i na nich m. in. oparto szacunki i wyliczenia⁸⁰.

(akta kontroli str. 1296-1302, 3765-3849)

Według wyjaśnień⁸¹ Zastępcy Dyrektora DEL w zakresie analiz i szacunków sporządzanych do projektu ustawy o cenach ee i jego autopoprawki z dnia 27 grudnia 2018 r. MK dysponował jedynie elektronicznym zbiorem kilkunastu arkuszy kalkulacyjnych w formacie MS Excel, dotyczących sytuacji na rynku energii elektrycznej. Zgodnie z wyjaśnieniami mogły one być wykorzystywane w pracach nad projektem ustawy o cenach energii. Tym niemniej, ponieważ żadna z osób obecnie zatrudnionych w DEL nie brała udziału w ich tworzeniu, czy sporządzaniu OSR, stąd nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie, które z załączonych plików stanowią ostateczne wersje, a które są jedynie kopiami roboczym, oraz czy i w jakim stopniu analizy te były wykorzystywane w pracach nad ustawą i autopoprawką z dnia 27 grudnia 2018 r., w szczególności w przygotowaniu OSR.

(akta kontroli str. 1324-1331, 1481-1482)

Ustawa o cenach ee była czterokrotnie nowelizowana. Pierwsza nowelizacja została uchwalona 21 lutego 2019 r.⁸² a kolejne 13 czerwca 2019 r.⁸³ oraz 19⁸⁴ i 31 lipca 2019 r.⁸⁵

Nowelizacje uchwalone 21 lutego 2019 r.⁸⁶ oraz 13 czerwca 2019 r.⁸⁷ procedowane były, jako projekty poselskie, co oznaczało iż nie przeprowadzono dla nich oceny skutków regulacji oraz nie były one konsultowane z opinią publiczną i zainteresowanymi podmiotami. Zmiany do ustawy wprowadzone 19 oraz 31 lipca procedowane były przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii.

Przyczyną wprowadzenia zmian do ustawy o cenach ee przyjętych nowelizacją z 21 lutego 2019 r. było pojawienie się wątpliwości na tle obowiązujących przepisów ustawy w postaci ingerencji w uprawnienia regulatora rynku energii czyli Prezesa

⁷⁸ Dalej: ARE SA.

⁷⁹ Dalej także: ZR SA.

⁸⁰ Według wyjaśnień byłego Naczelnika w MK wpływ obniżenia podatku akcyzowego na zmianę przychodów budżetu państwa obliczano, jako iloczyn prognozowanego wolumenu sprzedaży energii elektrycznej w 2019 r., dokonanego na podstawie danych ARE SA za III kwartały 2018 r. oraz różnicy pomiędzy dotychczas obowiązującą stawką podatku akcyzowego (2018 r.) oraz stawką proponowaną w nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym. Obniżenie rachunków za energię elektryczną z tytułu obniżenia opłaty przejściowej obliczono na podstawie danych zagregowanych przekazanych przez ZR SA o wysokości dotychczas pobieranej opłaty przejściowej oraz liczbie odbiorców mocy w danej grupie.

⁸¹ Pismo Zastępcy Dyrektora DEL w MKiŚ z dnia 8 października.2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1333460.

⁸² Zmiany ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz. U. poz. 412).

⁸³ Zmiana ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawy o efektywności energetycznej oraz ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. poz. 1210).

⁸⁴ Dz. U. poz. 1532 ze zm.

⁸⁵ Dz. U. poz. 1495 ze zm.

⁸⁶ Zmiany ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw oraz ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz. U. poz. 412).

⁸⁷ Zmiana ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawy o efektywności energetycznej oraz ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. poz. 1210).

URE, wyrażonych przez przedstawicieli KE oraz Prezesa URE, a także konieczność doprecyzowania jej zapisów⁸⁸. Pomimo zmiany części zapisów, Komisja Europejska nadal zgłaszała wątpliwości wobec ingerencji w wysokość cen ee, a co za tym idzie ograniczenie konkurencyjności na wewnętrznym rynku ee i naruszenie prawa europejskiego⁸⁹. Wobec powyższego Komisja Europejska uruchomiła postępowanie wyjaśniające w systemie EU Pilot Ref. Nr EUP(2019)9405. W celu usunięcia wątpliwości Komisji Europejskiej dotyczących zasadności państwowej ingerencji w wysokość cen ee (wyrażonych w przesłanym w systemie EU Pilot piśmie z dnia 27 marca 2019 r.) w dniu 13 czerwca 2019 r. uchwalono drugą nowelizację ustawy o cenach ee⁹⁰.

Pracownicy ME brali udział w posiedzeniach Komisji sejmowej do spraw Energii i Skarbu Państwa, na których rozpatrywane były nowelizacje z 21 lutego 2019 r. i 13 czerwca 2019 r. oraz pracowali nad niezbędnymi rozwiązaniami⁹¹.

Także zapisy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych⁹² w art. 28 zmieniły zapisy ustawy o cenach ee poprzez nałożenie na przedsiębiorstwa energochłonne obowiązku deklaracji, z którego systemu wsparcia po dniu 30 czerwca 2019 r. będą korzystać. Z kolei przepisy ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych⁹³ w art. 67 wprowadzały zmiany do ustawy o cenach ee wydłużając do dnia 13 sierpnia 2019 r. termin na złożenie oświadczeń, o których mowa w art. 5 ust. 1b pkt 1 przedmiotowej ustawy dla odbiorców końcowych ee. Za oba projekty ustaw odpowiadało ówczesne Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii. Niemniej jednak zmiana w zapisach ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych wynikała z zastrzeżeń zgłoszonych do niej przez Podsekretarza Stanu w ME.

Potrzeba wprowadzenia dalszych zmiany w ustawie o cenach ee wynikała z objęcia przedsiębiorstw energochłonnych w okresie od stycznia do lipca 2019 r. jednocześnie mechanizmem wsparcia określonym w ustawie o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych oraz mechanizmem zamrożenia cen z ustawy o cenach ee. Oznaczałoby to zdublowanie wsparcia jakie mogliby otrzymać przedsiębiorcy na mocy obu rozwiązań ustawowych. Podsekretarz Stanu w ME zwrócił uwagę na powyższy problem w lutym 2019 r. kierując pismo do Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów pod obrady którego przedłożono projekt ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych⁹⁴.

⁸⁸ Zapisy nowelizacji przywracały krajowemu regulatorowi rynku energetycznego Prezesowi URE decyzyjność w kwestii wyznaczania poziomu taryfy dystrybucyjnej. Nowe przepisy m. in. doprecyzowywały także pojęcie odbiorców, wobec których należy stosować określone ceny i stawki opłat za energię. Ustawodawca wskazał ponadto rodzaje umów zawieranych pomiędzy odbiorcami końcowymi a przedsiębiorstwami obrotu, które powinny zostać dostosowane do nowych wymogów w stosunku do cenników energii elektrycznej. Znowelizowane przepisy zmieniły termin na dostosowanie ww. umów i określiły, iż obowiązek ten należy zrealizować nie później, niż w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie sposobu obliczenia kwoty różnicy ceny i rekompensaty finansowej oraz sposobu wyznaczania cen odniesienia, bowiem rozporządzenie to będzie mogło wpływać na sposób postępowania przedsiębiorstw w realizacji ich ustawowego obowiązku. Dotychczasowy termin określony był na dzień 1 kwietnia 2019 r., a ww. rozporządzenie weszło w życie 14 sierpnia 2019 r.

⁸⁹ Naruszenie dotyczyło dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz. U. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 55 ze zm.).

⁹⁰ Główne zmiany wprowadzone drugą nowelizacją ustawy o cenach ee ograniczały obowiązek zamrożenia cen do wybranych grup odbiorców a dla średnich i dużych przedsiębiorstw uwalniały ceny energii i wyłączały z ustawy przedsiębiorstwa energochłonne. W konsekwencji wprowadzonych zmian skorygowano również mechanizm wsparcia w zależności od grupy odbiorców.

⁹¹ Pismo Zastępcy Dyrektora DEL w MKiŚ z dnia 3 listopada 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1335971, a także pismo byłego Naczelnika w MK z dnia 18 października 2020 r. i byłego Zastępcy Dyrektora w MK z dnia 2 listopada 2020 r.

⁹² Dz. U. poz. 1532 ze zm.

⁹³ Dz. U. poz. 1495 ze zm.

⁹⁴ W celu wykluczenia możliwości otrzymania przez przedsiębiorstwa energochłonne podwójnego wsparcia w ww. okresie, art. 28 ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych zmienił zapisy ustawy o cenach ee

Z kolei nowelizacja z dnia 31 lipca 2019 r., ze względu na krótki okres na złożenie oświadczeń, o których mowa w art. 5 ust. 1b pkt 1 (tj. 28 dni od wejścia w życie nowelizacji ustawy o cenach ee z dnia 13 czerwca 2019 r.) przedłużyła termin na ich złożenie do dnia 13 sierpnia 2019 r. Przedmiotowa zmiana terminu została wprowadzona art. 67 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych⁹⁵ i miała ona zapewnić uprawnionym odbiorcom ee wystarczający czas na złożenie wymaganego oświadczenia.

(akta kontroli str. 1269-1302, 1469-1473, 3523-3675, 3765-3849)

W ramach procedury w systemie EU Pilot Ref. Nr EUP(2019)9405, KE wskazała w swoim piśmie z dnia 27 marca 2019 r., iż aby ingerencja państwa w wysokość cen energii była dozwolona w świetle przepisów UE, musi ona wynikać z nałożenia na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku usług użyteczności publicznej przy spełnieniu dodatkowych przesłanek⁹⁶. Wobec powyższego KE zwróciła się do władz polskich o udzielenie wyjaśnień z czego wynika obowiązek użyteczności publicznej nałożony na przedsiębiorstwa oraz czy spełnione zostały obligatoryjne przesłanki. KE zwróciła się także z prośbą o odniesienie się do faktu, czy ingerencja państwa polskiego w rynek wewnętrzny ee może negatywnie wpłynąć m. in. na zachętę do inwestowania w efektywność energetyczną i energię ze źródeł odnawialnych, co może utrwalić problemy strukturalne polskiego rynku energii.

(akta kontroli str. 115-128, 211-258, 3529-3675)

W ME przygotowano opracowanie *Uznanie mechanizmu utrzymania cen energii elektrycznej, wynikającego z Ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, za nałożenie na spółki obrotu energią elektryczną obowiązku użyteczności publicznej* datowane na 12 lutego 2019 r. Opracowanie zawierało uzasadnienie dla nałożenia na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku użyteczności publicznej oraz wskazywało na spełnianie obligatoryjnych przesłanek określonych prawem europejskim.

(akta kontroli str. 3433-3446)

W odpowiedzi na wątpliwości Komisji Europejskiej Podsekretarz Stanu w ME w dniu 5 czerwca 2019 r. przekazał w systemie EU Pilot szczegółowe wyjaśnienia i uzasadnienie dla zastosowania mechanizmu zamrożenia cen ee. Podsekretarz Stanu wskazał, iż aby usunąć wątpliwości, co do zgodności przyjętych rozwiązań ustawowych z zasadami rynku wewnętrznego energii elektrycznej określonych w dyrektywie 2009/72/WE, przygotowano projekt nowelizacji ustawy o cenach ee⁹⁷. W wyniku pogłębionej analizy oraz po ponownej weryfikacji zakresu interwencji dla poszczególnych grup beneficjentów, wprowadzono korektę zakresu odbiorców objętych usługą publiczną, realizowaną w ogólnym interesie gospodarczym. Spod mechanizmu usługi publicznej wyłączono średnie i duże przedsiębiorstwa oraz przedsiębiorstwa energochłonne. Dla tych pierwszych przewidziano możliwość otrzymania rekompensaty w ramach pomocy *de minimis*, a dla przedsiębiorstw energochłonnych procedowano odrębną ustawę. Zmiana ta miała na celu wypełnienie przesłanki proporcjonalności zastosowanego rozwiązania, co do kręgu

poprzez nałożenie na przedsiębiorstwa energochłonne obowiązku deklaracji, z którego systemu wsparcia ww. okresie będą korzystać.

⁹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1495 ze zm.

⁹⁶ Zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych muszą być przyjęte w ogólnym interesie gospodarczym, muszą być jasno określone, przejrzyste niedyskryminacyjne, weryfikowalne, gwarantować unijnym przedsiębiorstwom równy dostęp do krajowych konsumentów, a także spełniać wymóg proporcjonalności. Komisja Europejska zwróciła się również z pytaniem czy projektując zapisy ustawy rozważano skorzystanie z innych instrumentów interwencji jak np. polityki społecznej. Poproszono również o dookreślenie ogólnego interesu gospodarczego, jaki ustawa o cenach ee miałaby realizować.

⁹⁷ Główna zmiana w znowelizowanym projekcie ustawy o cenach ee dotyczyła zakresu interwencji dla poszczególnych grup beneficjentów objętych mechanizmem utrzymania cen energii i korygowała zakres odbiorców objętych usługą publiczną realizowaną w ogólnym interesie gospodarczym.

jej beneficjentów, koniecznej do uznania rozwiązań ustawowych za zgodne z prawem europejskim.

Minister Energii pismem z dnia 9 lipca 2019 r. skierowanym do Komisarzy ds. Działań w Dziedzinie Klimatu oraz Energii oraz ds. Konkurencji poinformował o przyjęciu nowelizacji ustawy o cenach ee oraz zobowiązał się do podjęcia działań w celu przeprowadzenia reform rynku energii elektrycznej w Polsce⁹⁸.

Postępowanie w systemie EU Pilot nie zostało zakończone, ponieważ Kolegium Komisarzy nie wydało formalnej decyzji o jego zamknięciu.

(akta kontroli str. 115-128, 211-258, 3529-3675)

Te same wątpliwości, co do rozwiązań ustawowych, które podniosła w marcu 2019 r. Komisja Europejska⁹⁹ zgłosił również Minister Spraw Zagranicznych w swojej opinii o zgodności z prawem UE z 3 stycznia 2019 r. (tj. trzy dni po wejściu w życie ustawy). Tak jak Komisja Europejska wskazała, iż regulacja cen energii możliwa jest jedynie w przypadku nałożenia na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązków użyteczności publicznej przy jednoczesnym spełnieniu dodatkowych przesłanek, tj. m.in. rozróżnienia grup odbiorców końcowych będących beneficjentami usługi publicznej. O opinię zawnioskował dopiero ówczesny Sekretarz Rady Ministrów po przekazaniu projektu ustawy do rozpatrzenia w trybie obiegowym przez Radę Ministrów. ME nie wystąpiło do Ministra Spraw Zagranicznych o przygotowanie opinii przed skierowaniem projektu ustawy do rozpatrzenia przez RM.

(akta kontroli str. 115-128, 356-357)

Rozporządzenie do ustawy o cenach ee w sprawie sposobu obliczenia kwoty różnicy ceny i rekompensaty finansowej oraz sposobu wyznaczania cen odniesienia (dalej: rozporządzenie)¹⁰⁰ zostało wydane ponad pół roku po wejściu w życie ustawy. Zgodnie z brzmieniem § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie, której jest ono wydawane. Według wyjaśnień¹⁰¹ Zastępcy Dyrektora DEL w MKiŚ oraz ówczesnych pracowników ME ze względu na konieczność szybkiego wejścia w życie projektowanych regulacji, przygotowanie projektu rozporządzenia równocześnie z projektem ustawy o cenach ee, w tak krótkim okresie oraz ze względu na jego skomplikowaną materię było niemożliwe. Prace nad projektem rozporządzenia rozpoczęły się po wejściu w życie ustawy.

W celu przygotowania projektu aktu wykonawczego do ustawy o cenach ee, jako organ pomocniczy ministra właściwego do spraw energii powołany został w dniu 9 stycznia 2019 r. Zespół do spraw wdrożenia rozwiązań funkcjonalnych dla odbiorców energii elektrycznej¹⁰². W jego skład zostali powołani przedstawiciele Ministerstwa Energii, URE, Urzędu Zamówień Publicznych, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polskiego Towarzystwa Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej, Towarzystwa Obrotu Energią, Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Komunikacji. Po opracowaniu projektu rozporządzenia w dniu 14 marca 2019 r. Minister Energii skierował dokument do uzgodnień międzyresortowych do

⁹⁸ Zobowiązania, jakie wskazał w korespondencji z Komisją Europejską Minister Energii dotyczyły: a) ukończenia programu inwestycji w sieć przesyłową, b) ulepszenia obecnie stosowanej procedury kalkulacji transgranicznych zdolności przesyłowych, c) zapewnienia zdolności przesyłowych NTC przynajmniej na poziomie 70% jego technicznej zdolności, d) nieograniczania transgranicznych zdolności przesyłowych dostępnych na wszystkich polskich połączeniach wzajemnych ponad to co wynika z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa pracy systemu energetycznego.

⁹⁹ W ramach postępowania w systemie EU Pilot Ref. Nr EUP(2019)9405.

¹⁰⁰ Rozporządzenie z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz. U. poz. 1369).

¹⁰¹ Pismo z dnia 25 września 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1324425 oraz pismo byłego Naczelnika w MK z dnia 18 października 2020 r. i pismo byłego Dyrektora w MK z dnia 2 listopada 2020 r. Były Dyrektor w MK pełnił funkcję od 1 lipca 2018 r. do 21 maja 2020 r.

¹⁰² Zespół powołano zarządzeniem Ministra Energii Dz. Urz. ME z 2019 r. poz. 1, dalej: Zespół.

wszystkich ówczesnych ministrów oraz prezesów właściwych przedmiotowo urzędów oraz konsultacji publicznych. Na ich przeprowadzenie wyznaczono termin czterech dni tj. termin krótszy niż przewidziane w § 142 *Regulaminu Pracy Rady Ministrów* 10 dni, uzasadniając to wyższym interesem publicznym.

(akta kontroli str. 115-128, 369-1194, 3425-3436)

Zastępca Dyrektora DEL w MKiŚ wyjaśnił¹⁰³, iż ze względu na rozmowy z Komisją Europejską na temat zaproponowanego mechanizmu stabilizacji cen energii oraz jego wieloaspektową materię, odłożono w czasie prace nad wydaniem rozporządzenia do wyjaśnienia zgodności projektowanej regulacji z prawem europejskim.

(akta kontroli str. 115-128)

Minister Energii ponownie skierował projekt rozporządzenia do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych w dniu 4 lipca 2019 r. Również w tym wypadku termin na konsultacje publiczne i uzgodnienia był krótszy niż wymagane 10 dni i upływał 10 lipca 2019 r., a uzasadnieniem do jego skrócenia była pilna konieczność wydania rozporządzenia. Z przeprowadzonych konsultacji sporządzono raport, w którym odniesiono się do zgłoszonych uwag. ME pisemnie odniosło się również do uwag zgłaszanych przez inne instytucje i ministerstwa w tym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Zgłaszane uwagi dotyczyły m. in. doprecyzowania zapisów konsultowanego rozporządzenia w przypadkach, dla których jego zapisy były niewystarczające lub w ogóle ich nie obejmowały. ME zmieniło zapisy rozporządzenia tak, aby uwzględniło ono powyższe sytuacje. Zmieniło również metodologię określania niektórych współczynników we wzorze, o którym mowa w § 3 rozporządzenia. Wydane w dniu 19 lipca 2019 r. rozporządzenie do zakończenia kontroli nie było nowelizowane.

(akta kontroli str. 115-128, 369-1194, 3425-3446)

Pracujący nad rozporządzeniem Zespół miał zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 oraz 3 zarządzenia Ministra Energii z dnia 9 stycznia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wdrożenia rozwiązań funkcjonalnych dla odbiorców energii elektrycznej opracować materiały pomocnicze dla przedsiębiorstw obrotu energią elektryczną oraz dla jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do zawieranych przez nie umów na mocy uPZP. Urząd Zamówień Publicznych, którego przedstawiciel brał udział w pracach Zespołu, na swojej stronie internetowej opublikował komunikat o możliwościach i podstawach zmian zawartych umów, który miały stanowić pomoc dla jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów zobowiązanych do stosowania uPZP¹⁰⁴.

Materiały informacyjne dla przedsiębiorstw obrotu energią elektryczną oraz dla średnich i dużych przedsiębiorstw zostały w dniu 5 września 2019 r. zamieszczone na stronie internetowej ME i miały formułę odpowiedzi na najczęściej zadawane przez przedsiębiorstwa pytania¹⁰⁵.

(akta kontroli str. 3425-3522)

Do ME wpłynęło ponad sto skarg, zapytań oraz poselskich interpelacji w związku z przyjętą w grudniu 2018 r. ustawą o cenach ee, jej nowelizacjami oraz rozporządzeniem do niej, które zostało wydane ponad sześć miesięcy po jej wejściu w życie. Ministerstwo odniosło się do każdego z przesłanych pism.

¹⁰³ Pismo z dnia 25 września 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020; IK: 1324425.

¹⁰⁴ <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/umowa-w-sprawie-zamowienia-publicznego/mozliwosc-zmiany-umowy-na-sprzedaz-energii-elektrycznej-lub-umowy-kompleksowej-w-swietle-ustawy-prawo-zamowien-publicznych>.

¹⁰⁵ <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/do-13-wrzesnia-czas-na-zmiany-umow-przez-sprzedawcow-energii>

Koszty ee pomimo przyjęcia ustawy wprowadzającej mechanizm utrzymania cen energii były wyższe niż w roku 2018. W korespondencji kierowanej do ME na powyższy problem zwracali uwagę wszyscy odbiorcy końcowi ee zarówno osoby indywidualne jak i przedsiębiorcy. ME w odpowiedzi na przesyłane pisma informowało, iż problem ten zostanie rozwiązany wraz z wydaniem rozporządzenia a opóźnienie w jego wydaniu wynika ze skomplikowanej materii regulacji.

Zakres podmiotowy ustawy o cenach ee był niejasny dla jej adresatów szczególnie w świetle nowelizacji z 13 czerwca 2019 r. Wątpliwości, co do objęcia mechanizmem zamrożenia cen ee zgłaszały podmioty, których charakter prowadzonej działalności nie pozwalał w sposób jednoznaczny zaliczyć się do grona beneficjentów objętych wsparciem. Były to m. in. organizacje prowadzące Zakłady Aktywności Zawodowej czy nieprowadzące działalności gospodarczej zakłady opiekuńczo-lecznicze niebędące jednocześnie szpitalami. W odniesieniu do powyższych pism ME każdorazowo wskazywało czy w jego opinii dany podmiot podlega pod zapisy ustawy o cenach ee i w jakim zakresie.

Przedsiębiorstwa obrotu zwracały się z pytaniami, w jakich terminach należało rozliczyć skorygowane ceny. Ustawa wskazywała jedynie termin, w którym należało dostosować cenniki i umowy z klientami do jej przepisów, ale nie precyzowała terminu rozliczenia wprowadzonych zmian. W swoich odpowiedziach ME wskazywało, iż ustawa nie definiuje dokładnego terminu i formy, w jakiej ma zostać dokonane ww. rozliczenie, a Minister Energii nie jest uprawniony do dokonywania wiążącej interpretacji przepisów prawa.

Brak rozporządzenia stanowił problem w określeniu cen ee przez przedsiębiorstwa obrotu. Niektórzy sprzedawcy ee błędnie interpretowali zapisy ustawy o cenach ee i obniżali je dodatkowo o stawkę podatku akcyzowego, a później korygowali faktury zgodnie z informacją przedstawioną przez ME.

Problemy rodziło także obliczenie ceny energii dla odbiorców końcowych, którzy w trakcie roku zmieniali sprzedawcę. ME w swoich pismach szczegółowo wskazywało, w jaki sposób oraz w oparciu, o które zapisy należało obliczyć cenę ee.

Brak rozporządzenia nie dawał przedsiębiorstwom obrotu możliwości otrzymania rekompensaty w związku z zamrożeniem cen oraz stwarzał wątpliwości, co do sposobu stosowania ustawy, co wielokrotnie podkreślano w korespondencji kierowanej do ME.

W interpelacjach kierowanych do Ministra Energii posłowie zwracali uwagę, iż przepisy ustawy mogą być niezgodne z prawem europejskim, a co za tym idzie mogą zostać zakwestionowane przez Komisję Europejską. Wiązałoby się to z koniecznością zwrotu rekompensat przyznanych przedsiębiorstwom obrotu. ME odpowiadając na powyższe wskazywało, iż w celu usunięcia wątpliwości KE prowadzone były nowelizacje ustawy o cenach ee.

TGE SA w piśmie z 9 sierpnia 2019 r. zwróciło się z prośbą o wskazanie sposobu określenia danych z notowań i transakcji na giełdzie, które następnie przekazywane są Prezesowi URE. Problem z ich określeniem miał wynikać ze stwierdzonych przez TGE SA nieścisłości pomiędzy zapisami § 15 ust. 2 i 3 oraz § 19 pkt 2 rozporządzenia określającymi te dane. ME w celu wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych przedstawiło szczegółową interpretację wskazanych zapisów i wskazało, iż dane należy określać w oparciu o zapisy § 15 ust. 2 i 3 rozporządzenia.

ZR SA zwrócił się do ME w piśmie z dnia 17 października 2019 r. z prośbą o wyrażenie opinii m. in. co do poprawności interpretacji pojęcia *zawarcie nowej umowy* czy możliwości dopuszczenia, aby każda zmiana grupy taryfowej, mocy umownej, okresu rozliczeniowego uprawniała do zmian cen lub stawek opłat na te

przypisane do nowej grupy. ME w korespondencji z dnia 21 października 2019 r. przedstawiło wykładnię dla każdej ze zgłoszonych przez ZR SA wątpliwości.

(akta kontroli str. 1491 - 3379)

Do ME, jako organu drugiej instancji nie złożono odwołań, dla decyzji wydanych przez ZR SA, ponieważ nie zidentyfikowano przypadków nienależnie pobranych kwot wsparcia, które skutkowałyby wydaniem decyzji administracyjnej nakazującej zwrot ww. kwot.

Minister właściwy do spraw energii dotychczas nie przeprowadził oceny funkcjonowania ustawy o cenach ee. Jej dokonanie, jak wyjaśnił¹⁰⁶ Zastępca Dyrektora DEL w MKiŚ, będzie możliwe dopiero po zakończeniu procesów związanych z działaniem FWRC tj. do końca roku 2020. Ponieważ Fundusz kontynuuje swoją działalność, przeprowadzenie takiej oceny byłoby niemiarodajne i niezasadne ze względu na brak pełnych informacji, które mogłyby stanowić podstawę do jej przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 41-111, 1324-1331)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzygotowanie projektu rozporządzenia w sprawie sposobu obliczenia kwoty różnicy ceny i rekompensaty finansowej oraz sposobu wyznaczania cen odniesienia równocześnie z projektem ustawy o cenach ee, stanowiło naruszenie § 13 *Zasad techniki prawodawczej*. Zgodnie z tym paragrafem jednocześnie z projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla jej funkcjonowania. Niewydanie rozporządzenia do ustawy o cenach ee w dniu jej wejścia w życie było sprzeczne z zapisami § 127 *Zasad techniki prawodawczej*.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DEL MKiŚ, prace nad projektem rozporządzenia do ustawy o cenach ee rozpoczęły się niezwłocznie po wejściu w życie ustawy. Były Naczelnik w MK wyjaśnił, iż w związku z przyjęciem nowej koncepcji rozwiązań ustawowych¹⁰⁷ oraz koniecznością szybkiego wejścia w życie projektowanych regulacji ustawowych, przygotowanie projektu rozporządzenia równocześnie z projektem ustawy o cenach ee, w tak krótkim okresie czasu oraz ze względu na jego skomplikowaną materię było niemożliwe.

(akta kontroli str. 1296-1302, 3765-3849)

2. Opracowane w ME OSR-y dla projektu ustawy o cenach ee jak i jej autopoprawki z dnia 27 grudnia 2018 r. nie zawierały wszystkich informacji wymaganych § 28 ust. 2 *Regulaminu Pracy Rady Ministrów*. W OSR brakowało informacji o źródłach danych, z których korzystano, informacji o założeniach, jakie przyjęto do przeprowadzenia obliczeń ani nie załączono opracowań własnych wykonanych w ME, które wskazywałyby na sposób dokonania tych obliczeń. W dokumentach nie wskazano również źródeł finansowania projektowanych zmian.

Według wyjaśnień ówczesnego Zastępcy Dyrektora DEiC w MK niezamieszczenie w OSR informacji wynikało z bardzo ograniczonego czasu na sporządzenie ww. dokumentów. Wskazał on również, iż ww. informacje i dane

¹⁰⁶ Pismo z dnia 8 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1333460.

¹⁰⁷ Decyzją Ministra Energii w połowie grudnia 2018 r. zmieniono koncepcję rozwiązań ustawowych zaproponowanych na konferencji z 10 grudnia 2018 r. Grupa beneficjentów, która pierwotnie miała zostać objęta wsparciem ustawowym (tj. odbiorcy energii elektrycznej korzystający z sieci niskich napięć), została rozszerzona na wszystkich odbiorców końcowych energii elektrycznej. Powyższa zmiana pociągnęła za sobą konieczność przygotowania nowych rozwiązań ustawowych. Równolegle analizowano wariant interwencji ustawowej polegający na obniżeniu podatku VAT, z którego końcowo zrezygnowano.

zawarto w treści uzasadnienia do projektu ustawy o *cenach* ee oraz uzasadnienia do autopoprawki z dnia 27 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 3761-3764)

3. Jako działanie nierzetelne NIK uznaje także działania Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie niedochowania staranności w pozyskiwaniu wiedzy i dokumentów w zakresie prac legislacyjnych nad projektem ustawy, wytworzonych przez pracowników świadczących pracę na rzecz Ministerstwa w latach 2018-2020, w szczególności tych, z którymi został rozwiązany stosunek pracy, bez obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia. Każdorazowo minister właściwy do spraw energii dysponował, od daty przejęcia działu administracji *energia* okresem ok. 2-3 miesięcy na przejęcie analiz i innych materiałów w przedmiotowym zakresie. Poprzez takie działanie doszło do luki w pamięci instytucjonalnej resortu co skutkowało uniemożliwieniem rzetelnego i prawidłowego odtworzenia stanu faktycznego oraz przebiegu spraw.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DEL, MKiŚ dysponowało jedynie elektronicznym zbiorem kilkunastu arkuszy kalkulacyjnych w formacie MS Excel niemniej jednak, ponieważ żadna z osób obecnie zatrudnionych w tym Departamencie nie brała udziału w ich tworzeniu, czy sporządzaniu OSR, stąd nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie, które z załączonych plików stanowią ostateczne wersje, a które są jedynie kopiami roboczymi, oraz czy i w jakim stopniu analizy te były wykorzystywane w pracach nad ustawą i autopoprawką z dnia 27 grudnia 2018 r., w szczególności w przygotowaniu OSR.

W ocenie NIK obowiązkiem Ministra jest takie zorganizowanie pracy, w tym gromadzenie stosownych dokumentów będących efektem pracy pracowników, które umożliwi ex post kontrolę procesów legislacyjnych Ministerstwa a zatem zapewni odtworzenie przebiegu sprawy. Należy również zauważyć, iż pracownik wskazany, jako odpowiedzialny za merytoryczny kształt rozwiązań ustawowych zatrudniony był w MK do końca października 2020 r., a zatem Minister miał możliwość pozyskania i zabezpieczenia stosownej dokumentacji.

(akta kontroli str. 3529-3675, 3886-3980)

4. W ocenie NIK działaniem nierzetelnym ze strony Ministra Energii wobec terminu wydanej przez Parlament Europejski i Radę (UE) decyzji MSR w dniu 6 października 2015 r., było późne podjęcie prac nad projektem ustawy, które skutkowało odstąpieniem od przeprowadzenia analiz, uzgodnień międzyresortowych czy konsultacji publicznych w zakresie zgodności projektu ustawy o *cenach* ee z prawem europejskim, a w rezultacie nieprawidłowo sformułowanym projektem ustawy. Ustawa o *cenach* ee była procedowana w trybie odrębnym, który pomijał przeprowadzenie ww. uzgodnień i konsultacji. Także w trakcie prac nad nią w ME nie przewidziano przeprowadzenia dodatkowych analiz, co do jej zgodności m. in. z prawem europejskim.

W związku z powyższym ME nie wystąpiło także do Ministra Spraw Zagranicznych o wydanie opinii o zgodności z prawem europejskim procedowanej ustawy i nie uwzględniło jego stanowiska przygotowanego na wniosek ówczesnego Sekretarza Rady Ministrów. Stanowisko to wyrażało te same wątpliwości, co do kształtu ustawy, które później podniosła Komisja Europejska w postępowaniu wyjaśniającym w systemie EU Pilot.

O sposobie procedowania ustawy o *cenach* ee zadecydować miała, według wyjaśnień pracowników MKiŚ¹⁰⁸, pilna konieczność wejścia przedmiotowych

¹⁰⁸ Pismo z dnia 25 września 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1324425 oraz pismo byłego Naczelnika w MK z dnia 18 października 2020 r. i pismo byłego Dyrektora w DEiC MK z dnia 2 listopada 2020 r.

regulacji w życie od 1 stycznia 2019 r. natomiast kalendarz nie pozwalał już na przeprowadzenie pełnego procesu konsultacji. Niemniej jednak tryb odrębny wynikający z *Regulaminu Pracy Rady Ministrów* przewidziany został na potrzeby procedowania projektów wymagających pilnego wejścia w życie jak wyjaśnił pracownik DEiC.

Zastępca Dyrektora DEL w MKiŚ wyjaśnił, iż wobec postępowania w systemie EU Pilot Komisarz ds. Działań w Dziedzinie Klimatu oraz Energii w korespondencji prowadzonej z Ministrem Energii poinformował o pozytywnym przyjęciu zobowiązań złożonych przez stronę polską. Niemniej jednak, w ocenie NIK powyższa odpowiedź Komisarza ds. Działań w Dziedzinie Klimatu oraz Energii odnosi się do przyszłych reform, jakie mają mieć miejsce na polskim rynku energii i nie rozstrzyga czy zmiany na polskim rynku energii w 2019 r. wprowadzone ustawą o cenach ee były zgodne z prawem europejskim, w tym dotyczącym pomocy publicznej.

NIK zwraca uwagę, iż procedowanie ustawy z pominięciem opinii instytucji i podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w proces jej przygotowania oraz bez przeprowadzenia dodatkowych analiz doprowadził do opracowania treści ustawy, która w okresie półtorej miesiąca od jej uchwalenia wymagała już istotnej nowelizacji ze względu m. in. na ingerencję w uprawnienia regulatora rynku energii - Prezesa URE. Ustawa o cenach ee była w ciągu roku nowelizowana łącznie czterokrotnie.

(akta kontroli str. 211-258, 1202-1206, 3523-3535)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania ministra właściwego do spraw energii w zakresie wprowadzenia regulacji ustawy o cenach ee. Działania prowadzone były nierzetelnie, niezgodnie z obowiązującymi przepisami, co skutkowało trudnościami w stosowaniu przepisów tejże ustawy przez uczestników rynku ee - odbiorców końcowych oraz przedsiębiorstwa obrotu.

OBSZAR

3. Realizacja zadań przez dysponenta Funduszu Wyłaty Różnicy Ceny

Opis stanu faktycznego

Podstawy działalności FWRC regulowała ustawa o cenach ee. Zgodnie z art. 11 ust. 4 dysponentem Funduszu jest minister właściwy do spraw energii. Zarządzającym Funduszem jest Zarządca Rozliczeń SA.

Szczegółowe zasady współpracy w zakresie zarządzania FWRC zawierała umowa¹⁰⁹ z dnia 13 sierpnia 2019 r. zawarta pomiędzy Ministrem Energii a Zarządcą Rozliczeń SA.

Źródła przychodów FWRC określone zostały w art. 12 ustawy o cenach ee.

Przychody FWRC w latach 2019-2020 (do 30 czerwca) ogółem wyniosły 4 651 590,5 tys. zł, z tego: 4 649 030,3 tys. zł w 2019 r. i 2 560,2 tys. zł w 2020 r. Przychody te FWRC uzyskał w wysokości:

- 4 625 525,9 tys. zł z tytułu przeprowadzenia aukcji w 2019 r.; przychód ten był o 0,61% (27 891,9 tys. zł) wyższy niż prognozowany w planie finansowym FWRC na 2019 r., tj. 4 597 634,0 tys. zł;
- 796,9 tys. zł¹¹⁰ z tytułu zwrotu od kontrahentów kwoty różnicy ceny, rekompensat finansowych oraz dofinansowań;
- 25 267,7 tys. zł¹¹¹ z tytułu odsetek od wolnych środków finansowych Funduszu zarządzanych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora

¹⁰⁹ Nr 72/II/WRC/19/DE, dalej: umowa.

¹¹⁰ Z tego: 0,6 tys. zł w 2019 r. i 796,3 tys. zł w 2020 r.

¹¹¹ Z tego: 23 503,8 tys. zł w 2019 r. i 1 763,9 tys. zł w 2020 r.

*finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie*¹¹².

(akta kontroli str. 36-40, 1210-1217, 1224, 1303-1305, 1332-1349, 1429-1446, 3389-3395, 3424, 3680)

Obliczenia¹¹³ dotyczące szacowania kosztów Funduszu na lata 2019-2020 prowadzone były poprzez porównanie cen ee na rynku hurtowym przed i po ich wzroście na podstawie m.in. średnioważonych kontraktów terminowych oraz kontraktów krótkoterminowych¹¹⁴ i porównanie, jakie mogą być średnioważone ceny ee dla poszczególnych grup odbiorców¹¹⁵. Model aktualizowano po pierwszej, drugiej nowelizacji ustawy o cenach ee, po uchwaleniu ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych, po wydaniu rozporządzenia oraz wydaniu obwieszczenia Ministra Energii z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie pozostałych kosztów jednostkowych oraz stawki dofinansowania¹¹⁶.

(akta kontroli str. 36-40, 115-128, 1296-1305, 3384-3418, 3765-3782, 3886-3901, 3966-3977)

Art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy o cenach ee zobowiązuje zarządcę rozliczeń cen do *przygotowania i przedłożenia dysponentowi Funduszu projektu rocznego planu finansowego Funduszu*. W dniu 15 lipca 2019 r. Departament Budżetu i Finansów ME¹¹⁷ przekazał ZR SA informację o zasadach i trybie opracowania planu finansowego FWRC na 2020 r. i wystąpił o sporządzenie planu w układzie memoriałowym i zadaniowym¹¹⁸. W odpowiedzi na ww. korespondencję ZR SA przekazał ME¹¹⁹ projekt planu finansowego Funduszu. Do pisma załączył dokument „Uzasadnienie do planu FWRC na lata 2019 i 2020” oraz formularz opisowy do projektu planu w układzie zadaniowym na rok 2020.

ZR SA w uzasadnieniu do planu na 2019 r. określił dla układu:

- memoriałowego: przychody wynikające ze sprzedaży 55,8 mln uprawnień do emisji CO₂ w wysokości 4 597 634,0 tys. zł; koszty realizacji zadań w wysokości 4 505 682,0 tys. zł¹²⁰; stan Funduszu na koniec roku w wysokości 91 953,0 tys. zł;
- kasowego: wpływy w wysokości 4 597 634,0 tys. zł otrzymane w wyniku przeprowadzania aukcji; wpływy w wysokości 3 754 736,0 tys. zł; stan Funduszu na koniec roku w wysokości 842 899,0 tys. zł.

W uzasadnieniu planu na 2020 r. ZR SA wskazał, iż w planie finansowym nie zaplanowano uzyskiwania w bieżącym roku przychodów, a ostatnia z aukcji, z której dochód ma zasilić Fundusz odbędzie się w grudniu 2019 r. ZR SA w projekcie planu finansowego na 2020 r. w układzie memoriałowym oszacował koszty realizacji zadań w wysokości 91 952,0 tys. zł, a w układzie kosztowym w wysokości 842 898,0 tys. zł. ZR SA na 2020 r. założył prawidłowe wartości Funduszu na początku roku. Stan FWRC na koniec 2020 roku w obu układach miałby wynieść 0 zł.

¹¹² Dz. U. poz. 1864.

¹¹³ Na podstawie wyjaśnień byłego Naczelnika w MK z dnia 18 października 2020 r.

¹¹⁴ Tzw. transakcji SPOT. To rynek dnia następnego, gdzie zakup energii następuje po hurtowych cenach aktualnie notowanych na TGE SA. Transakcje są realizowane w ciągu dwóch dni roboczych od ich zlecenia, a podstawowym okresem handlowym jest jedna godzina.

¹¹⁵ Tj. z grupy G, C, B i A.

¹¹⁶ M.P. poz. 775.

¹¹⁷ Pismem znak: DBF.I.0311.8.2019, IK: 378063.

¹¹⁸ Zgodnie ze wzorem formularzy wyszczególnionych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 183 ze zm.).

¹¹⁹ Pismo z dnia 18 lipca 2019 r., znak: ZR.420-1/19.1.

¹²⁰ Z tego: 4 505 677,0 tys. zł na wypłatę kwoty różnicy cen, kwot rekompensat i dofinansowań i 5,0 tys. zł na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego.

Minister Energii pismem z dnia 21 października 2019 r. przekazał do Zarządcy Rozliczeń SA¹²¹ plan finansowy FWRC na 2020 r. ujęty w rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 r. Wskazane w planie kwoty odpowiadały wartościom środków zaplanowanych przez ZR SA w projekcie planu finansowego FWRC na 2020 r. W załączonym do ww. pisma planie finansowym FWRC w układzie zadaniowym na 2020 r. wskazano działanie 6.2.1.7 Regulacja sektora paliwowo-energetycznego, realizacja systemów wsparcia energetyki przyjaznej środowisku oraz wspieranie rozwoju konkurencji na rynkach paliw i energii. Jako cel działania przyjęto wypłatę rekompensat dla przedsiębiorców energetycznych, w związku z rozwiązaniami mającymi chronić odbiorców końcowych przed podwyżką cen energii elektrycznej w roku 2019. Docelową wartość miernika zdefiniowanego jako udział wniosków rozpatrzonych i zrealizowanych do wniosków złożonych do funduszu (w %) określono na poziomie 100%, a koszty w wysokości 91 952,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1303-1305, 1332-1335, 1351-1360, 1370-1387, 3389-3418)

W latach 2019-2020 (do 30 czerwca) FWRC dokonywał wypłat z tytułów kwoty różnicy ceny i rekompensat finansowych, a także ich korekt oraz wypłat z tytułu dofinansowania w formule pomocy *de minimis*.

(akta kontroli str. 41-44, 1332 -1335, 1432-1443)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. wykonanie FWRC za lata 2019-2020 ogółem to 4 463 225,6 tys. zł¹²². W 2019 r. plan wypłat wynosił 4 505 682,0 tys. zł, a wykonanie 4 056 238,3 tys. zł, tj. 90,0% planu po zmianach. W 2020 r. odpowiednio 91 952,0 tys. zł i 406 987,3 tys. zł, tj. 442,6% planu po zmianach.

Według wyjaśnień¹²³ Zastępcy Dyrektora DEL MKiŚ w 2020 r. różnica pomiędzy kwotą wskazaną w Planie FWRC na 2020 r. a kwotą wykonania wynikała m.in. ze:

- zmian do ustawy o cenach ee, które spowodowały przesunięcie w czasie strumienia środków pieniężnych wypłacanych z FWRC w 2019 r. Zmiany wynikały z art. 7 ust. 1b ustawy, zgodnie z którym wnioski o wypłatę rekompensaty finansowej można było składać w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r. oraz art. 7 ust. 4a ustawy, zgodnie z którym termin na złożenie wniosków o wypłatę dofinansowania można było składać do dnia 30 czerwca 2020 r.;
- składania przez beneficjentów wniosków w ostatnich możliwych i dopuszczalnych terminach¹²⁴, oraz z faktu, iż dopłaty, które były należne beneficjentom w 2019 r. były przypisywane w planie za ten rok¹²⁵.

W łącznej kwocie wykonania FWRC za lata 2019-2020 (do 30 czerwca) wypłata z tytułu różnicy ceny stanowiła 73,6%, tj. 3 284 561,4 tys. zł, rekompensaty finansowej 24,1%, tj. 1 076 287,2 tys. zł, a dofinansowania 2,3%, tj. 102 377,0 tys. zł. Według wyjaśnień¹²⁶ Zastępcy Dyrektora DEL MKiŚ wszystkie środki zebrane w FWRC w wyniku przeprowadzenia aukcji¹²⁷, zostaną wydane do końca 2020 r.

¹²¹ Pismo znak: DBF.I.0311.10.2019, IK: 412291.

¹²² Z tego: 4 056 238,3 tys. zł w 2019 r. i 406 987,3 tys. zł w 2020 r.

¹²³ Pismo z dnia 30 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1357736.

¹²⁴ Z informacji pozyskanych przez DEL MKiŚ od Zarządcy Rozliczeń SA termin składania wniosków był ograniczony, jednak decyzja w którym momencie danego okresu wniosek zostanie złożony, należała do beneficjenta. Nie istniała możliwość przewidzenia i zaplanowania, w którym momencie uprawnione podmioty złożą wnioski o wypłatę środków.

¹²⁵ Z informacji uzyskanych przez DEL MKiŚ od ZR SA wynikało, iż kwota ok. 91 952,0 tys. zł była szacowana jako środki pozostałe w Funduszu na koniec 2019 r. – memorialowo (środki potrzebne na wypłatę korekt w 2020 r. przewidywanych ustawą), a jednocześnie była to kwota przewidziana jako koszty na 2020 r. – założono że całość środków z Funduszu zostanie wypłacona na rzecz beneficjentów. Faktycznie na rachunku FWRC na koniec 2019 r. pozostała kwota wyższa, a zobowiązania i jednocześnie wypłaty przesunęły się z 2019 r. na 2020 r. Stąd „wykonanie” przewyższa plan. Część wniosków została zatwierdzona w 2019 r., jednakże termin ich płatności przypadał na 2020 r. (różnica pomiędzy planowanymi zobowiązaniami i faktycznym wykonaniem).

¹²⁶ Pismo z dnia 30 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1357736.

¹²⁷ Zgodnie z ustawą o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

(akta kontroli str. 36-40, 1303-1305, 1336-1345, 1429-1431, 1438-1446, 3389-3424, 3677-3678)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. należności FWRC wyniosły 232,2 tys. zł, przy czym plan po zmianach FWRC na 2019 r. nie zakładał należności w ogóle. Zastępca Dyrektora DEL MKiŚ wyjaśnił¹²⁸, iż zgodnie z informacjami otrzymanymi z Departamentu Budżetu i Finansów MAP należność ta dotyczyła przewidywanych na koniec 2019 r. odsetek od lokat terminowych¹²⁹. Na dzień 31 grudnia 2019 r. zobowiązania FWRC wyniosły 348 077,5 tys. zł i były niższe o 402 868,5 tys. zł od wysokości zobowiązań założonych w planie FWRC po zmianach w 2019 r., tj. 750 946,0 tys. zł.

Zastępca Dyrektora DEL MKiŚ wyjaśnił¹³⁰, iż zgodnie z informacjami przekazanymi przez ZR SA prognozowana kwota zobowiązań wynikała z założenia, że wnioskodawcy będą składać wnioski równomiernie, w pierwszym możliwym terminie dla danego okresu. Wnioski zostaną złożone i zweryfikowane w 2019 r., ale część ich wypłat nastąpi w 2020 r. Przyjęto, że kwota zobowiązań będzie kształtować się na poziomie ponad 750,0 mln zł, jako suma zatwierdzonych, ale nie wypłaconych środków.

(akta kontroli str. 1303-1305, 3389-3395, 3424)

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o cenach ee, w przypadku gdy kwota środków na rachunku Funduszu jest niewystarczająca na wypłatę kwot, o których w art. 13 pkt 1, zarządca rozliczeń cen może czasowo pokryć niewystarczającą kwotę środków na tę wypłatę ze środków zgromadzonych na rachunkach (...) – jeżeli nie spowoduje to niewykonania zobowiązań wynikających z tych ustaw. W latach 2019-2020 (do 30 czerwca) nie wystąpiła sytuacja, w której ilość środków finansowych na rachunku FWRC byłaby niewystarczająca na wypłatę świadczeń.

(akta kontroli str. 36-43, 1303-1305, 1427-1428, 3424)

Stosownie do § 5 umowy w sprawach zwrotu nienależnie pobranej Kwoty wsparcia Zarządzający Funduszem wydaje decyzję administracyjną (...). Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DEL MKiŚ w 2020 r. nie zidentyfikowano przypadków nienależnie pobranych kwot wsparcia, które skutkowałyby wydaniem przez ZR SA decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 36-43, 1332-1335)

Zgodnie z art. 15 ustawy o cenach ee do zadań dysponenta Funduszu należy w szczególności: 1) nadzór nad wykonywaniem przez zarządcę rozliczeń cen zadań, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1-2a; 2) zatwierdzanie przedłożonego przez zarządcę rozliczeń cen sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego Funduszu. W myśl § 4 ust. 2 i 3 umowy, przed wypłatą kwoty wsparcia, Zarządzający Funduszem przekazuje Dysponentowi Funduszu do akceptacji Zestawienie dyspozycji środkami Funduszu (...), opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym (...). Dysponent Funduszu dokonuje akceptacji Zestawienia w terminie 2 dni roboczych od dnia otrzymania Zestawienia i przekazuje zaakceptowane Zestawienie Zarządzającemu Funduszem w formie elektronicznej (...). Dyrektor Generalny Ministerstwa Energii, na podstawie art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. a w związku z art. 25 ust. 10 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹³¹, Zarządzeniem nr 32¹³² z dnia 11 października 2019 r., powołał Zespół do spraw realizacji niektórych zadań Dysponenta FWRC.

¹²⁸ Pismo z dnia 30 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1357736.

¹²⁹ Potwierdził to także Zarządca Rozliczeń SA, który wyjaśnił DEL MKiŚ, iż naliczone odsetki spółka ujęła w księgach jako należności z tytułu naliczonych odsetek. Z drugiej strony odsetki te zwiększyły przychody Funduszu.

¹³⁰ Pismo z dnia 30 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1357736.

¹³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1559 oraz z 2019 r. poz. 730.

¹³² W sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji niektórych zadań Dysponenta Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny.

Do zadań Zespołu należało m.in:

- opiniowanie zestawień dyspozycji środkami FWRC;
- szczegółowa analiza co najmniej jednego, losowo wybranego wniosku¹³³ i wniosków, w stosunku do których Zespół powziął wątpliwości co do kwoty środków do wypłaty lub innych elementów wniosku;
- przygotowanie uwag lub rekomendacji do zatwierdzenia sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego Funduszu.

W Zarządzeniu wskazano, iż działania Zespołu mają charakter opiniodawczo-analityczny i dotyczą niektórych zadań wynikających z ustawy o cenach ee oraz umowy. Zespół opiniował zestawienia dyspozycji środkami Funduszu, a Przewodniczący je akceptował. Spełniało to wymogi bieżącego monitoringu wykorzystania środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym Funduszu w Banku Gospodarstwa Krajowego stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. *zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*¹³⁴.

Zespół funkcjonował także w strukturach MAP do dnia przeniesienia działu *energia* do MK, tj. do 20 marca 2020 r. Po tym terminie Zespół przestał działać.

Według wyjaśnień¹³⁵ Zastępcy Dyrektora DEL MKiŚ zestawienia dyspozycji środków w Ministerstwie Klimatu i Środowiska są analizowane przez pracowników Departamentu. Pozytywnie zweryfikowana dyspozycja wraz z notatką jest akceptowana przez dyrekcję Departamentu, posiadającą upoważnienie Ministra, a następnie przekazywana do ZR SA.

W latach 2019-2020 (do 30 czerwca) minister właściwy do spraw energii zaakceptował łącznie 147 zestawień FWRC obejmujących 4 381 wniosków, na łączną kwotę 4 436 793,9 tys. zł, z tego: 3 975 929,2 tys. zł w 2019 r., 460 864,7 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 36-43, 1332-1335, 1429-1446, 1459, 1464-1468, 1474-1476; 3677-3678, 3681-3737, 3761-3764, 3852-3856, 3870-3885)

W dniu 5 marca 2020 r. Minister Aktywów Państwowych otrzymał od ZR SA sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego FWRC za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2019 r. w układzie memoriałowym i zadaniowym¹³⁶. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 30 października 2020 r. minister właściwy do spraw energii, pomimo obowiązku wynikającego z art. 15 pkt 2 ustawy o cenach ee, nie zatwierdził sprawozdania FWRC za 2019 r.

(akta kontroli str. 1303-1310, 1332-1335, 1348-1350, 1427-1428, 3389-3418, 3425-3430)

W latach 2019-2020 (do 30 czerwca) minister właściwy do spraw energii otrzymywał od ZR SA na potrzeby sprawozdawczości Ministerstwa, kwartalne informacje z wykonania planu finansowego Funduszu, wymagane § 10 ust. 4 pkt 1-4 umowy.

(akta kontroli str. 1361-1381, 1384, 1388-1426, 1448-1450, 3389-3418)

W latach 2019-2020 (do 30 października) minister właściwy do spraw energii nie przeprowadził kontroli ani audytu realizacji przez FWRC zadań wynikających z ustawy o cenach ee, pomimo takiej możliwości wynikającej z § 6 ust. 1 umowy.

¹³³ O którym mowa w art. 7 ust. 1, art. 7 ust 1b, art. 9 ust. 1 ustawy o cenach ee.

¹³⁴ Dz. U. poz. 1210 – weszła w życie z dniem 29 czerwca 2019 r. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy – w przypadku gdy wykorzystanie środków finansowych Funduszu w pierwszych 9 miesiącach 2019 r. wyniesie więcej niż 70% środków finansowych wskazanych w planie finansowym Funduszu na 2019 r. minister właściwy do spraw energii może wydać obwieszczenie w sprawie ustalania rekompensaty finansowej, obejmujące pozostałą część roku, uwzględniając sytuację na rynku energii.

¹³⁵ Pismo z dnia 19 listopada 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1360103.

¹³⁶ Na podstawie wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DEL MKiŚ z dnia 30 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1357736.

W ocenie NIK, z uwagi na przyjęty sposób obliczania wypłaty kwoty wsparcia i wysokość środków pozostających w zarządzaniu ZR SA, zasadnym byłoby przeprowadzenie działań kontrolnych przed wygaśnięciem zobowiązań wynikających z wypłaty kwoty wsparcia.

(akta kontroli str. 36-40, 115-128, 1199-1209, 1332-1335)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 30 października 2020 r. minister właściwy do spraw energii, pomimo obowiązku wynikającego z art. 15 pkt 2 ustawy o cenach ee, nie zatwierdził sprawozdania FWRC za 2019 r.

Art. 15 pkt 2 ustawy o cenach ee zobowiązywał ministra właściwego do spraw energii do zatwierdzenia przedłożonego przez ZR SA sprawozdania z wykonania planu finansowego Funduszu za 2019 r. Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości roczne sprawozdanie finansowe jednostki, podlega zatwierdzeniu, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego, tj. do dnia 30 czerwca 2020 r. Przy czym, na podstawie § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji¹³⁷, ww. termin został przedłużony o 3 miesiące, tj. do dnia 30 września 2020 r. w związku ze stanem epidemicznym. Z rozporządzenia Ministra Finansów wynika, iż przedłużenie terminów w nim wskazanych odnosi się m.in. do art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W dniu 5 marca 2020 r. ZR SA przekazał w formie elektronicznej na adres MAP oraz Departamentu Budżetu i Finansów MAP sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego Funduszu w układzie: memoriałowym i zadaniowym za okres od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r.

W wyjaśnieniach¹³⁸ Zastępcy Dyrektora DEL w MKiŚ, nie wskazano powodów braku akceptacji sprawozdania przez Ministra Klimatu od momentu kierowania działem administracji rządowej – energia, czyli od ponad 7 miesięcy. Podano natomiast, iż DEL nie są znane przyczyny wstrzymania się Departamentu Budżetu i Finansów MAP z przekazaniem sprawozdania do podpisu ówczesnego Ministra czy z przekazaniem dokumentacji do Ministra Klimatu. Wyjaśniono, iż w MKiŚ prowadzone są działania zmierzające do zatwierdzenia sprawozdania.

NIK uznaje wyjaśnienie Zastępcy Dyrektora DEL za niewystarczające, bowiem wymagany termin zatwierdzenia sprawozdania wynika z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i był znany Ministrowi z chwilą przejęcia działu energia, a więc od dnia 21 marca 2020 r. Argument o przyczynach wstrzymania się MAP od przekazania sprawozdania do MK także nie zasługuje na uwzględnienie. Osoby nadzorujące działania FWRC, tj. Dyrektor, Zastępca Dyrektora DEiC w MAP kontynuowały pracę w MK i były zatrudnione do 31 sierpnia 2020 r. (Dyrektor), do 30 czerwca 2020 r. (Zastępca). Naczelnik Wydziału Analiz był zatrudniony do końca października 2020 r. Ponadto, dwójka dotychczasowych pracowników Wydziału Analiz DEiC obsługującego Fundusz w MAP, do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 30 października 2020 r., była pracownikami DEL MK. W tej sytuacji podjęcie działań związanych z zatwierdzeniem sprawozdania FWRC za 2019 r. z miesięcznym opóźnieniem w stosunku do przedłużonego terminu jego zatwierdzenia, NIK ocenia także jako działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 1332-1335, 1427-1428, 1464-1473, 3389-3395,

¹³⁷ Dz. U. poz. 570.

¹³⁸ Pismo z dnia 30 października 2020 r., znak: DEL-WRD.080.2.2020, IK: 1357736.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister właściwy do spraw energii prawidłowo wykonywał zadania dysponenta Funduszu w zakresie weryfikacji wniosków i dokonywana wypłat przedsiębiorstwom energetycznym ze środków z FWRC. Minister zapewnił, iż ilość środków na rachunku Funduszu była wystarczająca na wypłatę świadczeń. Z uwagi na nowy, przyjęty sposób obliczania wypłaty kwoty wsparcia i wysokości środków pozostających w zarządzaniu ZR SA NIK zauważa zasadność przeprowadzenia audytu ZR SA przed wygaśnięciem zobowiązań z wypłaty kwoty wsparcia.

Minister nie dochował ustawowego terminu zatwierdzenia wykonania planu finansowego Funduszu za 2019 r., pomimo jego przedłużenia, czym naruszył nowy termin odniesiony do 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Dochowanie staranności przy tworzeniu aktów normatywnych oraz uwzględnienie przepisów wskazanych w *Zasadach techniki prawodawczej* oraz *Regulaminie Pracy Rady Ministrów*.
2. Rzetelne opracowywanie rozwiązań ustawowych z uwzględnieniem szeroko rozumianych uzgodnień i konsultacji w tym, co do zgodności z prawem europejskim.
3. Niezwłoczne przedłożenie Radzie Ministrów projektu PEP2040 do zatwierdzenia.
4. Prowadzenie skutecznego monitorowania procesów rynkowych w obszarze cen energii elektrycznej oraz jego wpisanie wprost w zakres zadań Departamentu.
5. Niezwłoczne zakończenie działań celem zaakceptowania sprawozdania z wykonania planu finansowego FWRC za 2019 r.
6. Zapewnienie organizacji pracy, w tym gromadzenia dokumentacji, które umożliwi odtworzenie ex post przebiegu spraw prowadzonych przez byłych pracowników Ministerstwa.

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, 16 grudnia 2020 r.

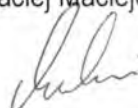
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marek Opiola

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski



.....
podpis