



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Małgorzata Motylow

KGP.410.007.02.2022

Pan Rafał Gawin
Prezes
URZĄD REGULACJI ENERGETYKI
Al. Jerozolimskie 181
02-222 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 70/2023 Kolegium Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 6 września 2023 r.

P/22/015 - Rozwój elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Regulacji Energetyki ¹ , Al. Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Gawin, Prezes Urzędu, od 24 lipca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Maciej Bando, Prezes URE od dnia 2 czerwca 2014 r. do dnia 24 lipca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Opiniowanie projektów aktów prawnych i dokumentów programowych. Działania związane z planami rozwoju OSD w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię. Działania związane z odmowami przyłączenia do sieci źródeł OZE, magazynów energii oraz odbiorców – nowych i wnioskujących o zmianę mocy przyłączeniowej oraz z wydawaniem decyzji w sprawie zgody na budowę linii bezpośredniej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2022 r. z wykorzystaniem dowodów dotyczących przedmiotu kontroli, wykraczających poza ten okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Milena Tymendorf, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/75/2022 z 4 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: URE, Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes URE uzgadniał z operatorami systemów dystrybucyjnych⁴ plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię⁵. Uzgadnianie planów rozwoju nie obejmowało jednak badania odmów przyłączenia do sieci wydanych w danym okresie i w poszczególnych rejonach energetycznych, co NIK ocenia jako nierzetelne. Oznaczało to, że rozwój sieci mógł nie uwzględniać zapotrzebowania na rozwój lub modernizację tych fragmentów sieci, dla których w danym okresie wydano znaczną liczbę odmów przyłączenia. W ocenie NIK, ten element powinien być uwzględniany w procedurze uzgadniania planów jako czynnik wskazujący na ewentualną konieczność inwestowania w poszczególne odcinki sieci energetycznej OSD.

Prezes URE analizował sprawozdania z realizacji uzgodnionych planów rozwoju, jednak jego analiza sprawozdań OSD ograniczała się do oceny stopnia finansowego ich wykonania oraz, podobnie jak w przypadku planów rozwoju, nie uwzględniała porównania dokonanych inwestycji z tymi odcinkami sieci, dla których były wydawane odmowy przyłączenia, co NIK ocenia jako nierzetelne.

Z uwagi na fakt, że uzgadniane plany rozwoju ani sprawozdania z ich realizacji nie zawierały informacji na temat odmów wydanych w danym okresie i w poszczególnych rejonach energetycznych, rozwój sieci nie był z tym skorelowany, co NIK ocenia jako nierzetelne.

W okresie objętym kontrolą Prezes URE prowadził postępowania administracyjne dotyczące skarg na odmowy przyłączenia do sieci odnawialnych źródeł energii, magazynów i odbiorców. Postępowania były jednak prowadzone z naruszeniem przepisów dotyczących postępowania administracyjnego – występowały przekroczenia przepisowych terminów, ponaglenia w sprawach były rozpatrywane niezgodnie z terminem określonym w ustawie, a także nie we wszystkich zbadanych sprawach dotrzymywano obowiązku informowania stron o niedotrzymaniu terminu załatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia. Było to działanie nielegalne. Powyższe uchybienia wynikały z dużej liczby prowadzonych jednocześnie spraw, a także braków kadrowych w URE. Podejmowane czynności w celu zatrudnienia pracowników nie przynosiły rezultatów, które mogły wpłynąć na poprawę sytuacji.

Prezes URE rzetelnie realizował zadania z zakresu opiniowania projektów aktów prawnych i dokumentów strategicznych dotyczących elektroenergetycznych sieci dystrybucyjnych. Opiniował kolejne projekty aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń oraz ich nowelizacji) oraz Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.⁶ W przedstawianych opiniach uwzględniał interesy zarówno odbiorców energii elektrycznej, jak i przedsiębiorstw energetycznych, a także odwoływał się do obowiązujących przepisów unijnych.

Działaniem nierzetelnym było niepodjęcie przez Prezesa URE działań w kierunku opracowania Krajowego Planu Skablowania SN do 2040 r.⁷, które zgodnie z zapisami PEP 2040 miały być wykonane do 2021 r., a Prezes URE został wskazany jako podmiot współodpowiedzialny za przygotowanie tego dokumentu.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: OSD.

⁵ Dalej: plany rozwoju.

⁶ Dalej: PEP 2040.

⁷ Dalej: Krajowy Plan Skablowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Opiniowanie projektów dokumentów aktów prawnych i dokumentów strategicznych

1.1 Analizy, stanowiska i opinie Prezesa URE dotyczące inteligentnych sieci

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego URE⁹, zarządzeniem Ministra Energii z dnia 24 października 2018 r.¹⁰, zastąpionym zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 29 marca 2021 r.¹¹ zostały powołane Zespoły do spraw wprowadzenia w Polsce inteligentnego opomiarowania¹², w których prace zaangażowani byli m. in. przedstawiciele URE. Zgodnie z zarządzeniami, celem powołania Zespołów było wypracowanie rozwiązań dotyczących wprowadzenia w Polsce inteligentnego opomiarowania, uwzględniających interesy wszystkich uczestników rynku energii elektrycznej, w szczególności odbiorców końcowych. Pierwszy zespół był organem doradczym ministra właściwego do spraw energii, obecny jest organem pomocniczym ministra właściwego do spraw energii.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił¹³, że w okresie od 2018 r. do końca czerwca 2022 r. Prezes URE nie sporządzał, w formie odrębnych dokumentów, stanowisk ani analiz dotyczących inteligentnych sieci elektroenergetycznych.

Przed 2018 r. Prezes URE opublikował na stronie internetowej URE następujące dokumenty:

- Stanowisko Prezesa URE w sprawie niezbędnych wymagań wobec wdrażanych przez OSDe¹⁴ inteligentnych systemów pomiarowo-rozliczeniowych z uwzględnieniem funkcji, celu oraz proponowanych mechanizmów wsparcia przy postulowanym modelu rynku (z dnia 31 maja 2011 r.)¹⁵;
- Koncepcję dotyczącą modelu rynku opomiarowania w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem wymagań wobec Operatora Informacji Pomiarowej (Warszawa, dnia 9 maja 2012 r.)¹⁶;
- Stanowisko Prezesa URE w sprawie szczegółowych reguł regulacyjnych w zakresie stymulowania i kontroli wykonania inwestycji w AMI¹⁷ (Warszawa, dnia 11 stycznia 2013 r.)¹⁸;
- Stanowisko Prezesa URE w sprawie niezbędnych wymagań dotyczących jakości usług świadczonych z wykorzystaniem infrastruktury AMI oraz ram wymienności i interoperacyjności współpracujących ze sobą elementów sieci Smart Grid¹⁹

⁸ 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.

⁹ Pismo z dnia 2 września 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

¹⁰ Dz. Urz. ME poz. 25.

¹¹ Dz. Urz. MKiŚ 5 poz. 29.

¹² Dalej: Zespół ds. inteligentnego opomiarowania.

¹³ Pismo z dnia 2 września 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

¹⁴ Operator systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego (OSDe).

¹⁵ <https://www.ure.gov.pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/4125,Stanowisko-regulatora-w-sprawie-niezbędnych-wymagan-wobec-inteligentnych-systemo.html>.

¹⁶ <https://ise.ure.gov.pl/ise/stanowiska-regulatora/4747,Koncepcja-dotyczaca-modelu-ryнку-opomiarowania-w-Polsce-ze-szczególnym-uwzględnieniem>.

¹⁷ Ang. advance metering infrastructure. Zaawansowana infrastruktura pomiarowa.

¹⁸ <https://ise.ure.gov.pl/ise/stanowiska-regulatora/5077,Stanowisko-Prezesa-URE-w-sprawie-szczególnych-regul-regulacyjnych-w-zakresie-st.html>.

¹⁹ Sieć inteligentna.

oraz elementów sieci domowych, współpracujących z siecią Smart Grid (Warszawa, dnia 10 lipca 2013 r.)²⁰.

Dyrektor Generalny URE wskazał, że Prezes URE nie był, zgodnie z przepisami ustawy prawo energetyczne, odpowiedzialny za zadania związane z wprowadzeniem inteligentnych sieci i liczników zdalnego odczytu, ani nie był organem właściwym do podjęcia działań legislacyjnych, dotyczących wdrożenia inteligentnych sieci, ani ich elementów w postaci liczników zdalnego odczytu – liczników inteligentnych. Prezes URE uczestniczył w opiniowaniu projektów aktów prawnych, przedstawiając swoje stanowiska, czy też udzielał odpowiedzi na wystąpienia innych podmiotów.

Prezes URE przedstawiał też opinie do projektów zmian aktów prawnych, tj. ustawy prawo energetyczne, projektów rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy (dotyczących energii elektrycznej) oraz projektu PEP 2040 – szerzej zagadnienie to zostało opisane w pkt 1.2 wystąpienia. Dyrektor Generalny URE wyjaśnił, że część prac, dotyczących w szczególności rozporządzeń wykonawczych dotyczących centralnego systemu informacji rynku energii, toczyła się wyłącznie w zespołach roboczych (głównie podczas spotkań online), wobec czego nie przedstawił dokumentów potwierdzających ustalenia poczynione przez te organy.

W opiniach dotyczących PEP 2040 Prezes URE zwracał uwagę na konieczność uwzględnienia zapisów dotyczących korzyści płynących z rozwoju OZE, odwoływał się też do prowadzonych na forum europejskim dyskusji na temat nowych koncepcji z zakresu rynku energetycznego (np. sector coupling²¹), wskazywał na konieczność dążenia do zwiększenia liczby magazynów energii (w związku z korzyściami, jakie niosą one w sytuacji wykorzystania energii pochodzącej z OZE)²².

(akta kontroli str. 6-16, 488-492, 495-518)

Jednocześnie Dyrektor Generalny URE wyjaśnił²³, że w latach 2018-2022 Prezes URE zgłaszał konieczność uwzględnienia w regulacjach prawnych kwestii inteligentnych sieci i inteligentnego opomiarowania oraz opiniował treść zaproponowanych założeń i rozwiązań prawnych w tym zakresie:

- Pismem z dnia 12 stycznia 2018 r. – wskazanie najistotniejszych kwestii, które powinny znaleźć się w projekcie PEP 2040;
- Pismem z dnia 26 października 2018 r. – wskazanie kwestii związanych z rozliczaniem energii elektrycznej wprowadzanej przez prosumentów do sieci elektroenergetycznej oraz pobranej z tej sieci (uwagi dotyczyły układów i urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych);
- Pismem z dnia 16 listopada 2018 r. – uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy prawo energetyczne;
- Pismem z dnia 15 stycznia 2019 r. – uwagi do PEP 2040 (uwaga dotyczyła liczników zdalnego odczytu);
- Pismem z dnia 29 listopada 2019 r. – uwagi do projektu PEP 2040;
- Pismem z dnia 31 stycznia 2020 r. – uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy prawo energetyczne (uwagi dotyczą przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego);
- Pismem z dnia 9 września 2020 r. – uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy prawo energetyczne;

²⁰ <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/5354,Stanowisko-Prezesa-URE.html?search=1069659444261>.

²¹ Integracja sektorów, m.in. w celu dekarbonizacji.

²² M.in. pisma z dnia 12 stycznia 2018 r., znak DPR.0230.1.2018.JK; pismo z dnia 15 stycznia 2019 r., znak DPR.0230.46.2018.JK; pismo z dnia 29 listopada 2019 r., znak DPR.023.74.2019.JK.

²³ Pismo z dnia 28 grudnia 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

- Pismem z dnia 7 grudnia 2020 r. – uwagi do projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie pobierania opłaty mocowej i wyznaczania godzin doby przypadających na szczytowe zapotrzebowanie na moc w systemie (uwaga dotyczyła liczników zdalnego odczytu);
- Pismem z dnia 9 lipca 2021 r. – uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie systemu pomiarowego;
- Pismem z dnia 16 lipca 2021 r. – uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie procesów rynku energii;
- Pismem z dnia 6 grudnia 2021 r. – uwagi do projektu przepisów ustawy o zmianie ustawy prawo energetyczne (uwaga dotyczy czytników zdalnego odczytu).

W pismach Prezes URE nie odwoływał się wprawdzie do swoich poprzednich stanowisk, jednak zgłaszane przez Prezesa URE opinie i uwagi były spójne z opiniami, jakie prezentował w tych stanowiskach.

(akta kontroli str. 2201-2404)

W kwestii stanowiska Prezesa URE dotyczącego magazynów energii i uznania ich za źródła energii, Dyrektor Generalny URE wyjaśnił²⁴, że do URE wpłynęło jedno zapytanie od osoby fizycznej, której udzielono odpowiedzi²⁵. Z pisma wynika, że magazyn należy traktować jako odrębny element nawet w przypadku, gdy stanowi on część jednostki wytwórczej lub instalacji odnawialnego źródła energii.

Ponadto przygotowano trzy opinie prawne dla komórek organizacyjnych URE dotyczące różnych aspektów funkcjonowania magazynów energii²⁶. Z wydanych opinii wynika, że:

- elektrownie szczytowo-pompowe mogą być uznane za magazyny energii elektrycznej;
- podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie magazynowania energii elektrycznej nie miały obowiązku uiszczenia zaliczek na poczet opłaty za przyłączenie do sieci elektroenergetycznej na podstawie wniosków złożonych przed wejściem w życie nowelizacji ustawy prawo energetyczne z dnia 8 stycznia 2010 r.;
- niezasadne było pozostawienie bez rozpoznania wniosku o przyłączenie magazynu energii do sieci elektroenergetycznej, złożonego przed wejściem w życie nowelizacji ustawy prawo energetyczne z dnia 8 stycznia 2010 r., w związku z nieuiszczeniem zaliczki;
- możliwe było objęcie jednym postępowaniem wniosków o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego odmów zawarcia umów o przyłączenie kilku magazynów energii, zlokalizowanych na tej samej działce, które były przedmiotem odrębnych wniosków o przyłączenie, jeżeli stan faktyczny i prawny był we wszystkich przypadkach taki sam;
- przedsiębiorstwa energetyczne nie podlegają obowiązkowi giełdowemu w zakresie zmagazynowanej energii od czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy prawo energetyczne z dnia 20 maja 2021 r., bez względu na to, czy złożyły one wnioski o udzielenie koncesji, czy nie (z zastrzeżeniem, że interpretacja ta nie dotyczy elektrowni szczytowo-pompowych, pracujących na tzw. „przepływie naturalnym”).

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą do URE nie wpływały inne skargi lub sygnały dotyczące stanowisk OSD w zakresie uznawania magazynów

²⁴ Pismo z dnia 9 listopada 2022 r, znak: BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

²⁵ Pismo z dnia 26 lipca 2022 r, znak: DPR.026.45.2022.GD.

²⁶ Pisma: z dnia 25 listopada 2021 r., znak: DPR.026.85.2021.; z dnia 17 grudnia 2021 r., znak: DPR.026.119.2021.BBW; z dnia 2 listopada 2022 r., znak: DPR.026.92.2022.BTe.

energii za źródła wytwórcze i w związku z tym doliczania mocy magazynów energii do mocy całej instalacji. W okresie objętym kontrolą Prezes URE nie formułował też innych stanowisk, wypowiedzi ani nie dokonywał analiz dotyczących magazynów energii.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił, że prawo energetyczne nie zawiera regulacji, które nakładają na Prezesa URE obowiązek wykonywania analiz wpływu przyłączenia magazynów energii na sieci elektroenergetyczne lub też uprawnienia do zlecenia ich wykonania podmiotom zewnętrznym. W związku z powyższym, Prezes URE nie otrzymywał takich analiz i nie zlecał ich wykonania.

W kwestii definicji magazynów Dyrektor Generalny URE wskazał, że projekt ustawy o zmianie ustawy – prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii (nr projektu UC74) przedstawiony do konsultacji międzyresortowych w dniu 1 czerwca 2021 r. stanowił kontynuację implementacji dyrektywy 2019/944²⁷ (część została implementowana nowelizacją ustawy – prawo energetyczne z dnia 20 maja 2021 r.²⁸). W tabeli zgodności projektowanych przepisów z przepisami dyrektywy 2019/944, projektowane przepisy art. 3 pkt 59 i 59a (definicja magazynowania) oraz pkt 10k i 10ka (definicja magazynu) były zgodne z przepisami art. 2 pkt 59 i pkt 60 dyrektywy 2019/944. Szczegółowe stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska w tym zakresie zawarte było w dostępnym na stronie RCL zestawieniu uwag zgłaszanych do projektu UC74 przez uczestników procesu legislacyjnego²⁹. Z powyższych względów Prezes URE nie interweniował w kwestii zasadności wprowadzenia rozróżnienia definicji magazynów energii i energii elektrycznej oraz nie kwestionował treści powyższych definicji.

Zgodnie z wyjaśnieniami MKiŚ, w tabeli zawierającej odniesienie do zgłoszonych uwag: „Projektodawca polski dokonał rozróżnienia na magazynowanie energii elektrycznej (magazyn energii elektrycznej) oraz magazynowanie energii (magazyn energii) ze względu na konieczność posłużenia się tą drugą definicją w przepisie wdrażającym dyrektywę 2019/944 (art. 43g ustawy prawo energetyczne).”

Ustawą z dnia 8 lutego 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023.295) dodano do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne następujące przepisy:

- art. 3 pkt 10ka – magazyn energii – instalację umożliwiającą magazynowanie energii, w tym magazyn energii elektrycznej;
- art. 3 pkt 59a – magazynowanie energii – magazynowanie energii elektrycznej lub przetworzenie energii elektrycznej pobranej z sieci elektroenergetycznej lub wytworzonej przez jednostkę wytwórczą przyłączoną do sieci elektroenergetycznej i współpracującą z tą siecią do innej postaci energii, przechowanie tej energii, a następnie wykorzystanie jej w postaci innego nośnika energii.

Zmieniony też został art. 3 ust. 59 i otrzymał brzmienie: magazynowanie energii elektrycznej – odroczenie, w systemie elektroenergetycznym, końcowego zużycia energii elektrycznej lub przetworzenie energii elektrycznej pobranej z sieci elektroenergetycznej lub wytworzonej przez jednostkę wytwórczą przyłączoną do sieci elektroenergetycznej i współpracującą z tą siecią do innej postaci energii, przechowanie tej energii, a następnie ponowne jej przetworzenie na energię elektryczną.

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, Dz.U.UE.L.2019.158.125; dalej: dyrektywa 2019/944.

²⁸ Dz. U. poz. 1093, ze zm.

²⁹ www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12347450.

(akta kontroli str.679-705)

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił³⁰, że Prezes URE nie zgłaszał wielu uwag do projektowanych przepisów dotyczących funkcjonowania centralnego systemu informacji rynku energii. Projektowane przepisy zostały, zdaniem Prezesa URE, sformułowane w sposób prawidłowy i zgodny z jego stanowiskiem. Opinia Prezesa URE w zakresie powołania Operatora Informacji Rynku Energii³¹ oraz zasad jego funkcjonowania i organizacji rynku informacji pomiarowej było przedstawione w piśmie z dnia 2 września 2022 r., znak: BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS. Dyrektor Generalny wskazał, że szczegółowy sposób funkcjonowania CSIRE ma zostać określony, zgodnie z art. 9g ust. 5c ustawy prawo energetyczne, w Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej, która ma podlegać zatwierdzeniu przez Prezesa URE. Karta aktualizacji złożona przez PSE S.A. dotycząca funkcjonowania OIRE była, na etapie prowadzenia czynności kontrolnych, przedmiotem postępowania przed Prezesem URE. Dyrektor Generalny URE wyjaśnił także, że część prac legislacyjnych, dotyczących w szczególności rozporządzeń wykonawczych regulujących zagadnienia w zakresie CSIRE, toczyła się wyłącznie w zespołach roboczych, głównie podczas spotkań on-line.

(akta kontroli str. 3104-3149)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Opiniowanie projektów zmian prawa energetycznego, PEP2040 oraz aktów wykonawczych

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił³², że w trakcie procesu legislacyjnego Prezes URE zgłaszał uwagi i przedstawiał stanowiska do projektów aktów prawnych opracowanych przez Zespół ds. inteligentnego opomiarowania. Dotyczyło to m.in.:

- ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw;
- rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie systemu pomiarowego³³ oraz
- projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie infrastruktury sieci domowej³⁴.

Prezes URE przekazywał pisemne uwagi do projektów zmian ustawy prawo energetyczne przedstawianych przez ministra właściwego do spraw energii. Były to m.in.:

- Pismem z dnia 6 sierpnia 2018 r. – uwagi do projektu nowelizacji ustawy prawo energetyczne z dnia 2 sierpnia 2018 r.;
- Pismem z dnia 16 listopada 2018 r. – uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy prawo energetyczne przedłożonej do konsultacji międzyresortowych (w piśmie tym Prezes URE zwracał uwagę m. in. na swoje stanowisko w sprawie minimalnych wymagań wobec liczników z dnia 31 maja 2011 r., uzgodnione między Prezesem URE a OSD³⁵);

³⁰ Pismo z dnia 20 stycznia 2023 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

³¹ Dalej: OIRE.

³² Pismo z dnia 2 września 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

³³ Dz. U. poz. 788.

³⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359802/katalog/12879949#12879949>.

³⁵ <https://www.ure.gov.pl/pl/urzad/informacje-ogolne/aktualnosci/4125,Stanowisko-regulatora-w-sprawie-niezbudnych-wymagan-wobec-inteligentnych-systemo.html>

- Pismem z dnia 2 lipca 2021 r. – uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii z dnia 1 czerwca 2021 r.;
- Pismem z dnia 1 października 2021 r. – propozycje zmian przepisów ustawy prawo energetyczne (i innych ustaw) w związku z pracami nad ustawą o zmianie tej ustawy;
- Pismem z dnia 31 stycznia 2022 r. – propozycje zmian do ustawy prawo energetyczne w związku z pracami nad ustawą o zmianie tej ustawy;
- Pismem z dnia 22 lutego 2022 r. – uwagi do zmian ustawy prawo energetyczne i ustawy o odnawialnych źródłach energii (dotyczących linii bezpośrednich);
- Pismem z dnia 8 kwietnia 2022 r. – uwagi do propozycji zmian do ustawy prawo energetyczne z dnia 25 marca 2022 r.;
- Pismem z dnia 20 maja 2022 r. – propozycje uzupełnienia przepisów projektowanych zmian do ustawy prawo energetyczne i ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Prezes URE zgłaszał uwagi do przedstawianych mu do opinii projektów rozporządzeń wykonawczych, tj. m.in.:

- Pismem z dnia 26 października 2018 r. – uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Energii zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i kształtowania taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną z dnia 12 października 2018 r.;
- Pismem z dnia 27 sierpnia 2020 r. – uwagi do projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego z dnia 19 sierpnia 2020 r.;
- Pismem z dnia 9 lipca 2021 r. – uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie rejestru magazynów energii elektrycznej z dnia 24 czerwca 2021 r.;
- Pismem z dnia 2 września 2021 r. – uwagi do projektu rozporządzenia w sprawie warunków funkcjonowania systemu.

Opiniowaniu Prezesa URE podlegały także kolejne wersje PEP 2040, przekazywał on uwagi i opinie dotyczące tego dokumentu, tj.:

- Pismo z dnia 12 stycznia 2018 r. – wskazanie najistotniejszych kwestii, które powinny znaleźć się w PEP 2040 w odpowiedzi na pismo Ministerstwa Energii z dnia 28 grudnia 2017 r.;
- Pismo z dnia 15 stycznia 2019 r. – uwagi do projektu PEP 2040 przedłożonego do konsultacji międzyresortowych z dnia 23 listopada 2018 r.;
- Pismo z dnia 29 listopada 2019 r. – uwagi do projektu PEP skierowanego do konsultacji międzyresortowych z dnia 8 listopada 2019 r.;
- Pismo z dnia 6 maja 2022 r. – stanowisko Prezesa URE dotyczące projektu Podsumowania realizacji PEP 2040 w 2021 r. z dnia 2 maja 2022 r.

We wskazanych powyżej pismach Prezes URE nie odnosił się do kwestii przygotowania Krajowego Planu Skablowania. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego³⁶ Prezes URE nie brał udziału w przygotowaniu Krajowego Planu Skablowania.

Nieprawidłowość stwierdzona w tym zakresie została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³⁶ Pismo z dnia 9 listopada 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

(akta kontroli str. 6-16, 208-560)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Mimo wskazania w PEP 2040 Prezesa URE jako odpowiedzialnego (wraz z OSDe) za przygotowanie Krajowego Planu Skablowania (dokument miał powstać do 2021 r.), nie brał on udziału w przygotowaniu tego dokumentu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego³⁷, Prezes URE nie przygotowywał Krajowego Planu Skablowania, ponieważ z dokumentu opracowanego przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska³⁸ pn. „Podsumowanie realizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. w 2021 r.” (str. 26) wynikało, że: „W 2021 r. nie został opracowany krajowy plan skablowania sieci średnich napięć (SN) do 2040 r. W kolejnych latach weryfikowana będzie potrzeba jego przygotowania. Operatorzy systemów dystrybucyjnych opracowują i realizują swoje indywidualne plany rozwoju sieci. Plany obejmują zakresem również inwestycje dot. skablowania, a jednocześnie pokrywają całą powierzchnię kraju. Standardem stała się budowa nowych linii SN w technologii kablowej, kwestią kluczową pozostaje dalsza przebudowa napowietrznych linii SN na linie kablowe na obszarach leśnych i zadrzewionych. Na koniec 2021 r. udział linii kablowych we wszystkich liniach SN wyniósł 29%.”³⁹.

W ocenie NIK, Krajowy Plan Skablowania miał zostać przygotowany do 2021 r., a wskazanie przez Ministra w dokumencie podsumowującym realizację PEP 2040, że Plan Skablowania nie powstał, nie może stanowić podstawy do wyjaśnienia jego braku. Jako organ odpowiedzialny wyznaczony w PEP 2040 do realizacji tego działania, Prezes URE powinien podejmować aktywne działania w celu jego przygotowania, tymczasem Prezes URE zaniechał takich działań, co stanowiło o nierzetelnym wywiązaniu się z powierzonych zadań.

(akta kontroli str. 487-547, 679-688)

OCENA CZĄSTKOWA

Na potrzeby przygotowania systemu inteligentnego opomiarowania Prezes URE wykorzystywał rozwiązania pochodzące z ustawodawstwa unijnego, dokumentów wskazujących kierunki dalszego rozwoju systemu elektroenergetycznego oraz opublikowanych przez niego stanowisk. Prezes URE dokonywał także rzetelnej analizy rozwiązań prawnych proponowanych w projektach przepisów, zmian PEP 2040, a w przypadku stwierdzenia braku możliwości realizacji założonych celów, zgłaszał uwagi i propozycje zmian do tych dokumentów. Za działanie nierzetelne NIK uznaje brak wywiązania się przez Prezesa URE z zadania wynikającego z PEP 2040 dotyczącego przygotowania Krajowego Planu Skablowania do 2021 r.

OBSZAR

2. Działania związane z planami rozwoju OSD w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię

Opis stanu
faktycznego

2.1 Procedury dotyczące uzgadniania planów rozwoju

W okresie objętym kontrolą Prezes URE dokonywał oceny planów rozwoju. W URE wprowadzono Procedurę w sprawie uzgadniania planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną i jego aktualizacji (dla tzw. przedsiębiorstw energetyki przemysłowej⁴⁰).

³⁷ Pismo z dnia 9 listopada 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

³⁸ Dalej: Ministerstwo.

³⁹ <https://www.gov.pl/web/klimat/podsumowanie-realizacji-polityki-energetycznej-do-2040-r-w-2021-r>.

⁴⁰ Zgodnie z tą Procedurą są to przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji energii elektrycznej, dla 100 lub większej liczby odbiorców, lub którym przedsiębiorstwo to dostarcza nie mniej niż 50 kWh rocznie.

Prezes URE udostępnił *Kwestionariusz projektu planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną*⁴¹, który stanowił instrukcję sporządzania projektu planu rozwoju dla OSD. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego URE⁴² Kwestionariusz był częścią składową modelu opracowanego przez Agrotec Polska Sp. z o.o., którego beneficjentem był URE. Agrotec Polska Sp. z o.o. odpowiadał za przeprowadzenie badań oraz opracowanie i opublikowanie metodologii oceny przedsięwzięć inwestycyjnych energetycznych przedsiębiorstw sieciowych w ramach projektu Transition Facility 2006/018-180.02.04 *Wdrażanie konkurencyjnego rynku energii* współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach programu Transition Facility 2006.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego URE⁴³, Prezes URE nie dokonywał modyfikacji w opracowanym modelu w zakresie inwestycji w te odcinki sieci elektroenergetycznej, w przypadku których wydawano odmowy wydania warunków przyłączenia lub odmowy przyłączenia.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego URE⁴⁴, Prezes URE uzgadniał plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych w oparciu o przepisy ustawy prawo energetyczne, mając przy tym na uwadze obowiązki nałożone przez przepisy tej ustawy na OSD. Głównym celem uzgadniania planów rozwoju była weryfikacja zgodności projektu planu z ustawą i przepisami wykonawczymi do niej oraz z założeniami PEP 2040, a także uzgodnienie nakładów inwestycyjnych w takiej wysokości, aby koszty z nich wynikające mogły stanowić podstawę do kalkulacji taryfy, z zachowaniem wymogu, o którym mowa w art. 16 ust. 4 ustawy prawo energetyczne⁴⁵. W ramach procesu uzgadniania projektów planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, plany były weryfikowane przez Prezesa URE m.in. w zakresie uwzględnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo kierunków rozwoju gmin, określonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a także zapewnienia realizacji założeń do planów zaopatrzenia w energię uchwalonych przez rady gmin w trybie art. 19 ustawy prawo energetyczne. URE współpracował również z zarządami województw (art. 23 ust. 3 w związku z art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy prawo energetyczne). W przypadku OSD, którzy z dniem 1 lipca 2007 r. dokonali rozdziału działalności⁴⁶, Prezes URE, do oceny i weryfikacji planów rozwoju wykorzystywał model, opracowany w ramach projektu finansowanego z funduszy Unii Europejskiej⁴⁷, zastosowany po raz pierwszy w 2010 r.

Opis modelu został przedstawiony w Sprawozdaniu z działalności Prezesa URE w 2010 r. Dokument przewiduje trzyetapową kompleksową ocenę projektów planów rozwoju. Etap pierwszy przewiduje opracowanie wytycznych dla sporządzania planów rozwoju przez URE. Etap drugi dotyczy przygotowania przez OSD i oceny przez URE (pod kątem wartości planowanych inwestycji, a następnie pod kątem jednostkowych nakładów inwestycyjnych oraz zakresu planowanych inwestycji) projektów planów rozwoju. Ostatni etap oceny planów przewiduje roczną analizę odchyleń wykonania od planu (zarówno odchyleń zakresu, jak i nakładów inwestycyjnych) na podstawie

⁴¹ Dalej: Kwestionariusz.

⁴² Pismo z dnia 10 stycznia 2023 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

⁴³ Pismo z dnia 10 stycznia 2023 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

⁴⁴ Pismo z dnia 2 września 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

⁴⁵ OSD sporządzają plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię elektryczną na okres nie krótszy niż pięć lat. W zakresie zapotrzebowania na energię elektryczną plan ten podlega aktualizacji co trzy lata.

⁴⁶ Pięciu największych dystrybutorów.

⁴⁷ Zgodnie ze Sprawozdaniem z działalności za 2010 r. był to projekt sfinansowany z funduszu Transition Facility 2006/018-180.02.04 „Wdrażanie konkurencyjnego rynku energii” został wykonany projekt pn. „Przeprowadzenie badań oraz opracowanie i opublikowanie metodologii oceny przedsięwzięć inwestycyjnych energetycznych przedsiębiorstw sieciowych”.

raportów z wykonania planów sporządzonych w tym samym układzie, w jakim zostały opracowane plany rozwoju.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił⁴⁸, że zmiany wprowadzane do modelu poprzedzane były konsultacjami z przedstawicielami Polskiego Towarzystwa Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej (PTPiREE) i miały zapewnić jednolitą formę planów rozwoju.

Od 2013 r., zgodnie z ustaleniami URE z OSD, uzgadnianie planów rozwoju odbywało się co trzy lata na okres sześciu lat. W ramach współpracy z OSD, dokonano też zmian Kwestionariusza, uwzględniając w nim większość postulatów zgłoszonych przez OSD. Zmiany te doprowadziły do ograniczenia ilości przedstawianych danych. W 2015 r. w Kwestionariuszu wprowadzono zmiany polegające na dostosowaniu go do nowego okresu projektu planu rozwoju, przy zachowaniu tych samych założeń i układu tabel, jaki obowiązywał w planach wcześniejszych. Ponadto wprowadzono zmiany w module „Dochód do dyspozycji gospodarstw domowych” tak, aby możliwe było obliczanie dochodu rozporządzalnego na podstawie nowych danych opublikowanych przez GUS. Dodatkowo w module „ZKW” dopisano cele wynikające z dokumentu pn. „Strategia Regulacji Operatorów Systemów Dystrybucyjnych na lata 2016-2020”⁴⁹ z 2015 r.

W planach przygotowanych na lata 2017-2022 w Kwestionariuszu i tabelach uwzględniono mikroinstalacje, a w 2019 r. dostosowano projekty planów rozwoju do zagadnień związanych z elektromobilnością.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego URE⁵⁰, najważniejszym elementem projektów planów rozwoju OSD były plany inwestycyjne dotyczące przedsięwzięć w zakresie modernizacji i rozwoju oraz przewidywany sposób ich finansowania, natomiast uzgadnianie projektów planów rozwoju pozostawało w ścisłym związku z wydawaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia taryf dla OSD.

Dyrektor Generalny wyjaśnił⁵¹, że w procesie uzgadniania planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, Prezes URE miał na uwadze przepisy ustawy prawo energetyczne, w tym jej art. 16 ust. 10, zgodnie z którym plan rozwoju powinien zapewniać długookresową maksymalizację efektywności nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne tak, aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat za dostarczanie energii, przy zapewnieniu ciągłości, niezawodności i jakości ich dostarczania. Plany rozwoju OSD dotyczyły przedsięwzięć charakteryzujących się znaczną kapitałochłonnością, a wieloletni cykl inwestowania oraz zaangażowanie znacznych środków finansowych powodowały długookresowe konsekwencje finansowe dla przedsiębiorstw i ich odbiorców, które miały bezpośrednie przełożenie na ustalenie poziomu niezbędnych przychodów, tj. przyszłych taryf przedsiębiorstw. W związku z powyższym, informacje pochodzące z projektów planów rozwoju dotyczące wysokości nakładów inwestycyjnych, wykorzystywane były również w procesie zatwierdzania taryf opracowywanych przez przedsiębiorstwa energetyczne.

Poziom nakładów inwestycyjnych, wynikający z uzgodnionego z Prezesem URE projektu planu rozwoju, miał wpływ na poziom kosztów uzasadnionych przyjmowanych do kalkulacji taryfy OSD, głównie poprzez amortyzację oraz zwrot z zaangażowanego kapitału (wartość aktywów). Niewykonanie lub nadwykonanie nakładów inwestycyjnych rekompensowane było w modelu taryfowym poprzez:

⁴⁸ Pismo z dnia 27 lutego 2023 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

⁴⁹ <https://www.ure.gov.pl/download/9/9495/STRATEGIAREGULACJIOSDostateczna.pdf>.

⁵⁰ Pismo z dnia 2 września 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

⁵¹ Pismo z dnia 18 stycznia 2023 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

1) kalkulację zwrotu na kapitale – poprzez wyznaczenie tzw. wartości regulacyjnej aktywów uwzględniano różnicę pomiędzy planowaną wartością nakładów inwestycyjnych a ich rzeczywistym wykonaniem;

2) poziom amortyzacji – formuła uwzględniała zarówno amortyzację historyczną, jak i amortyzację planowaną od nowych inwestycji.

Wydatki na planowane do realizacji zadania inwestycyjne, uwzględnione w uzgodnionym projekcie planu rozwoju, wpływały na wartość nowobudowanego majątku sieciowego. W konsekwencji zmieniała się podstawa opodatkowania w danym roku taryfowym, a więc i koszty podatków ponoszonych przez OSD.

W przypadku niezrealizowania przez przedsiębiorstwa dystrybucyjne planów rozwoju na dany rok, Prezes URE uwzględniał brak realizacji tych planów w taryfach zatwierdzanych na kolejny okres w sposób wskazany powyżej, tj. przede wszystkim poprzez tzw. wartość regulacyjną aktywów stanowiącą podstawę kalkulacji zwrotu z kapitału.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego URE⁵², proces uzgadniania planów rozwoju dla pięciu największych OSD odbywał się z wykorzystaniem modelu⁵³ i kryteriów oceny wynikających wprost z tego modelu. Począwszy od 2013 r., uzgadnianie planów rozwoju dla pięciu największych OSD odbywało się co trzy lata, a plan rozwoju uzgadniany był na okres sześcioletni. W porozumieniu z OSD uznano bowiem, że sześcioletni horyzont jest najkorzystniejszy dla procesu planowania i realizacji inwestycji. Na stronie internetowej URE, w okresach poprzedzających termin złożenia nowej edycji planów rozwoju przez pięciu największych OSD, publikowane były *Wytyczne*, zawierające tabele będące elementem modelu służącego do oceny tych planów.

W przypadku pozostałych przedsiębiorstw energetycznych, uzgadnianie planów rozwoju odbywało się w oparciu o obowiązującą procedurę oraz stanowisko i wytyczne Prezesa URE, zamieszczone w Komunikatach Prezesa URE nr 11/2010 z dnia 1 lipca 2010 r.⁵⁴ i nr 35/2013 z dnia 30 października 2013 r.⁵⁵ Zgodnie z tymi dokumentami, obowiązek uzgadniania z Prezesem URE projektów planów rozwoju przez przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przesyłania i dystrybucji nie obejmował operatorów systemów elektroenergetycznych spełniających warunki zwolnienia z tego obowiązku, określone w art. 16 ust. 6 pkt 1-3 ustawy Prawo energetyczne wprowadzonym przez art. 1 pkt 22 lit. c) ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska⁵⁶, zmieniony przez art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw⁵⁷, a więc wykonujących działalność w zakresie niemającym istotnego wpływu na bezpieczeństwo energetyczne kraju. Przedsiębiorstwa te obowiązywały jedynie, w myśl art. 16 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2a i 2b oraz art. 16 ust. 7 ustawy prawo energetyczne, do sporządzania planów rozwoju i przedstawiania Prezesowi URE corocznych sprawozdań z ich realizacji. Operatorzy systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego mieli sporządzać plany rozwoju na okres nie krótszy niż pięć lat. Plany te podlegały aktualizacji co trzy lata. Operatorzy systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego mieli przedkładać Prezesowi URE do uzgodnienia projekt

⁵² Pismo z dnia 2 września 2022 r., znak BDG.SOPIK.090.2.2022.MSzS.

⁵³ Opisanego na str. 12 wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁴ <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/3601,Informacja-nr-112010.html>.

⁵⁵ <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/5498,Komunikat-nr-352013.html>.

⁵⁶ Dz.U. Nr. 62 poz. 552; w wersji obowiązującej w terminie wydania Komunikatu, tj. 1 lipca 2010 r.; dalej: ustawa prawo energetyczne z 2006 r.

⁵⁷ Dz.U. poz. 984.

planu rozwoju do dnia 31 marca roku n, obejmujący okres od roku n+1 do co najmniej roku n+5 (możliwe było przedłożenie planu rozwoju obejmującego okres dłuższy).

W planie rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego uzgadniane były łączne nakłady inwestycyjne dla całego przedsiębiorstwa, jednak w przypadku, gdy prowadziło ono działalność na kilku odrębnych terytorialnie obszarach i dla każdego z tych obszarów, zatwierdzane były w taryfie inne stawki opłat, przy uzupełnianiu danych liczbowych w planie rozwoju, przedsiębiorstwo podawało wartości liczbowe oddzielnie dla każdego obszaru podlegającego weryfikacji oraz łączne dla całego przedsiębiorstwa. Plan rozwoju mógł również obejmować inwestycje znajdujące się poza obszarem działania przedsiębiorstwa wskazanym w koncesji, które to przedsiębiorstwo zamierzało zrealizować w przyszłości. W przypadku tych przedsiębiorstw, głównym kryterium oceny planu rozwoju, brany pod uwagę podczas weryfikacji planu rozwoju, był także art. 16 ust. 10 ustawy prawo energetyczne, zgodnie z którym, plan rozwoju powinien zapewniać długookresową maksymalizację efektywności nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne tak, aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat za dostarczanie energii, przy zapewnieniu ciągłości, niezawodności i jakości ich dostarczania.

Wszystkie zbadane szczegółowo w ramach kontroli plany rozwoju (pięć planów na lata 2020-2025[...]⁵⁸) zawierały listy projektów inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w danym okresie, wskazujące konkretne lokalizacje zaplanowanych działań (projektów) inwestycyjnych. W planach nie zawarto jednak szczegółowego uzasadnienia dla wybranych konkretnych miejsc inwestycji. Plany nie zawierały także danych na temat odmów wydanych przez OSD w poprzednim okresie i ich wpływu na wybór projektów do realizacji. Tymczasem odmowy wydawane były przez OSD m.in. ze względu na brak warunków technicznych przyłączenia, a zatem, w przypadku dużej liczby odmów w danej lokalizacji, inwestycja w sieć w tym miejscu mogłaby być zasadna. Kwestia ta nie była analizowana przez Prezesa URE na etapie analizy projektów planów rozwoju. Szczegółowy opis tego zagadnienia zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.6-16, 2935-2939, 3020-3027, 3293-3297)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Analiza planów rozwoju OSD prowadzona przez Prezesa URE nie uwzględniała kwestii wyboru lokalizacji inwestycji zaplanowanych do realizacji pod kątem liczby odmów przyłączenia lub podpisania umów o przyłączenie wydanych w danej lokalizacji. Tymczasem wydane odmowy mogły świadczyć o konieczności zainwestowania w te odcinki sieci lub rozbudowy sieci w tych lokalizacjach, w których było dużo odmów ze względu na brak warunków technicznych (czyli *de facto* niedostosowania sieci do potrzeb wnioskodawców).

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił⁵⁹, że Prezes URE nie ingerował w zakres rzeczowy inwestycji planowanych i realizowanych przez OSD, ponieważ to OSD miały pełną wiedzę dotyczącą potrzeb inwestycyjnych oraz były odpowiedzialne za zapewnienie

⁵⁸ W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa i/bądź dobra osobiste, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) oraz art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.) w interesie przedsiębiorcy lub podmiotu, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, poprzez ich anonimizację i zastąpienie oznaczeniem „[...]”. W dalszej części wystąpienia w miejscach oznaczonych jako „[...]” dokonano wyłączenia informacji na tej samej podstawie prawnej.

⁵⁹ Pismo z dnia 10 stycznia 2023 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS, pismo z dnia 9 listopada 2022 r., znak: BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS oraz pismo z dnia 28 listopada 2022 r., znak: BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

bezpieczeństwa funkcjonowania systemu dystrybucyjnego. Wskazał, iż wiele inwestycji realizowanych przez spółki służyło poprawie procesu przyłączenia odbiorców i wytwórców do sieci. Była to: budowa nowych stacji WN/SN, wymiana transformatorów mocy na większe jednostki, optymalizacja czasu wydawania warunków przyłączenia. Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej następował w sposób zrównoważony na terenach działania poszczególnych OSD, a inwestycje realizowane były w oparciu o dokumenty planistyczne oraz analizy uwzględniające m.in. ograniczenia techniczne (będące powodem odmów przyłączenia do sieci). Zdaniem URE, to na przedsiębiorstwie energetycznym spoczywał obowiązek przeprowadzenia oceny czy przyłączenie danego podmiotu było możliwe z technicznego punktu widzenia (tj. czy przedsiębiorstwo mogło dostarczać lub przyjmować do sieci wnioskowaną ilość energii elektrycznej) oraz czy było to ekonomicznie uzasadnione⁶⁰. Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy prawo energetyczne, podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci składał do OSD wnioski o określenie warunków przyłączenia, a więc ocena, czy istniały techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci, była dokonywana przez przedsiębiorstwo po złożeniu przez podmiot tego wniosku wraz z wymaganymi dokumentami. Brak warunków technicznych przyłączenia należało rozumieć jako techniczną przeszkodę o charakterze trwałym, niedającą się usunąć – pomimo podjęcia prób w tym celu – przynajmniej na etapie rozpatrywania wniosku o przyłączenie. Musiały zatem istnieć obiektywne, niedające się usunąć przeszkody uniemożliwiające realizację inwestycji mającej na celu przyłączenie nieruchomości, obiektu lub lokalu podmiotu ubiegającego się o zawarcie umowy, aby można było mówić o braku warunków technicznych przyłączenia. Samodzielnie postrzegana przesłanka technicznych warunków przyłączenia odnosiła się do chwili wydawania warunków przyłączenia albo szeroko rozumianej odmowy zawarcia umowy o przyłączenie oraz wydania warunków przyłączenia w kontekście możliwości przyłączenia planowanej instalacji wytwórczej do sieci. Przesłanka ta była spełniona, gdy warunki takie zaistniały na dzień wykonania umowy przyłączeniowej w związku z prowadzonymi przez OSD pracami modernizacyjnymi lub spełniania przez sieć parametrów niezbędnych do odebrania lub wyprowadzenia odpowiedniej mocy. W przypadku, gdy np. prace modernizacyjne były zaplanowane i zrealizowane w sposób pozwalający na przyłączenie nowej instalacji w terminie zgodnym z art. 7 ust. 2a pkt 1 ustawy prawo energetyczne, przesłanka technicznych warunków przyłączenia traciła samoistny charakter. W takim przypadku o tym, czy i kiedy takie warunki zaistniały, decydować miała przesłanka ekonomicznych warunków przyłączenia w korelacji z obowiązkiem sfinansowania przez przedsiębiorstwo sieciowe prac niezbędnych do przyłączenia nowych instalacji. Zatem techniczne warunki przyłączenia do sieci powinny być rozumiane jako możliwość przyłączenia i następnie odbioru dostarczanej energii przez istniejącą sieć, przy czym ocena tej możliwości wymagała niekiedy analizy konieczności ewentualnej budowy lub rozbudowy sieci. W konsekwencji istnienie warunków technicznych było determinowane przez warunki ekonomiczne⁶¹. Kluczowym zagadnieniem w kontekście art. 7 ust. 1 ustawy prawo energetyczne była więc ocena, czy istniały ekonomiczne warunki przyłączenia. Przedsiębiorstwa energetyczne były zobowiązane do rozbudowy sieci w zakresie uzgodnionym w planie rozwoju. Jeżeli budowa lub rozbudowa sieci została przewidziana w planie rozwoju, przedsiębiorstwo miało zapewnione w taryfie środki niezbędne na sfinansowanie tej inwestycji. W takiej sytuacji należało uznać, że spełnione były warunki ekonomiczne przyłączenia. Jednakże to przedsiębiorstwo energetyczne oceniało, czy uwzględnienie w planie rozwoju konkretnej inwestycji było uzasadnione z punktu widzenia zapewnienia

⁶⁰ Wyrok SN z dnia 11.04.2012 r. III SK 33/11, OSNP 2013, nr 9-10, poz. 120.

⁶¹ Wyrok SA w Warszawie z dnia 11.03.2016 r, VI ACa 191/15 LEX nr 2026424.

bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej i było ekonomicznie uzasadnione. Gdyby przyłączenie do sieci miało być bezwzględnym obowiązkiem przedsiębiorstwa energetycznego, to byłby zbędny przepis art. 7 ust. 1 ustawy prawo energetyczne. W konsekwencji brak jest podstaw do stawiania tezy, że każda odmowa przyłączenia do sieci elektroenergetycznej powoduje obowiązek uwzględnienia w kolejnym planie rozwoju zadania inwestycyjnego mającego na celu zapewnienie realizacji w przyszłości takiego przyłączenia. Pozbawiałoby to przedsiębiorstwo energetyczne uprawnienia do planowania rozwoju sieci, sprowadzając plan do odzwierciedlenia potrzeb podmiotów wnioskujących o przyłączenie do sieci i powodowało konieczność ustalenia przewidzianych nakładów inwestycyjnych nie na podstawie istniejących możliwości ich finansowania, a w oparciu o potrzeby przyłączanych podmiotów, które mogłyby nie znaleźć źródeł finansowania. Powodowałoby to ustalenie zakresu finansowego planu rozwoju na poziomie wyższym niż wynikający z ograniczonych zasobów finansowych i naruszało wyrażone w ustawie prawo energetyczne zasady równoważenia interesów odbiorców i przedsiębiorstw energetycznych oraz ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem stawek opłat za przesyłanie (i w konsekwencji za dystrybucję) energii elektrycznej.

W ocenie NIK, wymaganie rozbudowy systemu elektroenergetycznego w każdym przypadku wydania pojedynczych odmów przyłączenia do sieci, byłoby nadmierne, jednak planowanie inwestycji rozwojowych bez uwzględniania liczby odmów wydanych w danej lokalizacji oraz rodzaju przyłączenia, który był przedmiotem odmowy, jest działaniem nierzetelnym i nie bierze pod uwagę bardzo istotnego czynnika rozwoju sieci, tj. zapotrzebowania na przyłączenia zgłaszanego przez potencjalnych odbiorców oraz dostawców lub źródeł energii. Niezrozumiałe jest także wskazywanie jako jedynych decydentów co do kierunków rozwoju sieci – przedsiębiorstw dystrybucyjnych. Może to bowiem prowadzić do sytuacji, w której inwestycje następują jedynie w tych lokalizacjach, w których jest to opłacalne dla OSD (sieć wymaga niewielkich nakładów), co z kolei nie stanowi realizacji zasady równoważenia interesów odbiorców oraz OSD, gdyż w lepszej pozycji ustawia przedsiębiorstwa energetyczne.

W ocenie NIK, należy zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Prezesa URE w tabeli zawierającej uwagi do PEP 2040⁶², że: „Rozwój i modernizacja sieci przesyłowej i dystrybucyjnej nie powinien być determinowany jedynie aktualnymi potrzebami (gęstość i wielkość odbioru). Takie podejście utrwala i pogłębia podział kraju na tereny bardziej i mniej rozwinięte oraz zamyka drogę do rozwoju terenom określanym jako tzw. białe plamy energetyczne. Rozbudowa sieci elektroenergetycznych powinna stanowić impuls do systemowego i zrównoważonego rozwoju kraju a jej kierunki nie powinny być wyznaczone jedynie bieżącym zapotrzebowaniem (dotyczy to głównie Polski wschodniej).”

W ocenie NIK, podejście to powinno być przez Prezesa URE stosowane w przypadku analizy przedkładanych przez OSD do akceptacji projektów planów rozwoju. Analiza planowanych projektów powinna odbywać się z uwzględnieniem czynnika obszarowego. Inne podejście prowadzi do sytuacji, w której Prezes URE nie ma nadzoru nad pożądanym kierunkiem rozwoju sieci elektroenergetycznej, z uwzględnieniem interesów wszystkich zainteresowanych stron tego procesu.

W ocenie NIK, nie jest prawdziwe stwierdzenie, że wyłączną odpowiedzialność za rozwój sieci dystrybucji energii ponoszą OSD, jako jednostki odpowiedzialne za bezpieczeństwo sieci. Prezes URE, jako organ wskazany w ustawie prawo energetyczne, do oceny planów rozwoju, powinien sprawować pieczę nad takim ich rozwojem, aby zabezpieczone były zarówno interesy spółek dystrybucyjnych, jak i podmiotów przyłączanych lub wnioskujących o przyłączenie.

⁶² Pismo z dnia 15 stycznia 2019 r., znak DPR.0230.46.2018.JK.

Ponadto NIK ocenia, że kalkulowanie taryfy i finansowanie za jej pośrednictwem, przez odbiorców, majątku budowanego przez przedsiębiorstwo na potrzeby realizacji wniosków o przyłączenie (poprzez amortyzację, zwrot z kapitału, podatki i koszty operacyjne utrzymania majątku) jest jednym z czynników powodujących, że co do zasady może faktycznie wystąpić brak warunków ekonomicznych w perspektywie planistycznej, ale wyłącznie w przypadkach skrajnych (tj. podmiotów wnioskujących o przyłączenie położonych w odizolowanych miejscach, znacznie oddalonych od istniejących odcinków sieci). Odmowy z tego tytułu, zwłaszcza bez wskazania horyzontu czasowego potencjalnej zmiany decyzji na pozytywną, należy więc uznać co do zasady za nieuzasadnione.

(akta kontroli str.679-688, 715-717, 3020-3027)

2.2 Ocena sprawozdań z realizacji planów rozwoju OSD

Opis stanu
faktycznego

Prezes URE dokonywał analizy sprawozdań z realizacji planów rozwoju. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 16 ust. 18 ustawy prawo energetyczne, najwięksi OSD przedkładali Prezesowi URE coroczne sprawozdania z realizacji uzgodnionego planu rozwoju. W oparciu o dane z wykonania planu, Prezes URE przeprowadzał analizę odchyleń wielkości wykonanych w stosunku do wielkości wcześniej zaplanowanych (zgodnie z założeniami metody oceny i weryfikacji planów rozwoju). Analiza ta obejmowała: poniesione nakłady inwestycyjne, zmiany w zakresie rzeczowym oraz nakładach jednostkowych. Na podstawie oszacowanych wartości odchyleń weryfikowany był stopień realizacji zadań objętych planem, a także następowała ocena jakości planowania przez poszczególnych OSD. Wyniki przeprowadzonych analiz były prezentowane w załączniku do opinii przygotowanej w trakcie uzgadniania planów rozwoju.

Ponadto w formie załącznika do opinii przedstawiono efekty wynikające z aktualizacji wielkości nakładów zaplanowanych dla lat 2020-2022, wynikające z przedłożenia do uzgodnienia projektu planu rozwoju na lata 2020-2025. Wyniki analizy mogły stanowić podstawę do korekty uzasadnionego poziomu nakładów inwestycyjnych w kolejnych aktualizacjach planów rozwoju na lata przyszłe.

Fakt niewykonania planu lub realizacja planu na poziomie niższym przez przedsiębiorstwo był uwzględniany w kalkulacji taryfy, co zostało opisane w części 2.1 wystąpienia.

(akta kontroli str.707-710)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W procesie analizy sprawozdań z realizacji planów rozwoju Prezes URE nie uwzględniał informacji na temat odmów przyłączenia wydanych w danym okresie i danym rejonie, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił⁶³, że sprawozdania z realizacji planu rozwoju za rok poprzedni, składane przez przedsiębiorstwa energetyczne, były gromadzone przez Prezesa URE w celu monitorowania działalności OSD. Monitoring realizacji planów rozwoju prowadzony był przede wszystkim w zakresie finansowym, tj. Prezes URE weryfikował, czy poziom zrealizowanych nakładów inwestycyjnych odpowiadał uzgodnionemu w planach rozwoju. Dyrektor Generalny URE wskazał, że podmiotem odpowiedzialnym za opracowanie planów rozwoju oraz ich realizację były przedsiębiorstwa energetyczne. To na nich ciążyła odpowiedzialność określenia rodzaju inwestycji priorytetowych i harmonogramu ich realizacji, przy uwzględnieniu ochrony odbiorców przed nadmiernym wzrostem stawek opłat. Dyrektor Generalny

⁶³ Pisma z dnia 28 listopada 2022 r., znak: BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS, z dnia 10 stycznia 2023 r., znak: BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS oraz z dnia 18 stycznia 2023 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

URE wskazał także, że Prezes URE na żadnym etapie procesu uzgadniania planu rozwoju nie ingerował w zakres rzeczowy inwestycji, także w harmonogram ich realizacji. W konsekwencji Prezes URE nie weryfikował szczegółowo realizacji zakresu rzeczowego inwestycji, wynikającego z uzgodnionych planów rozwoju. Dyrektor Generalny URE zaznaczył także, że weryfikacja każdego zadania inwestycyjnego nie była możliwa ze względu na ich liczebność, przesunięcia realizacji poszczególnych zadań w czasie, a także ze względu na fakt, iż część zadań było planowanych statystycznie. Zakres rzeczowy inwestycji, przedstawiany przez OSD w planach rozwoju, wynikał z badań i opracowań prowadzonych przez te przedsiębiorstwa. Zwrócił także uwagę, że regulacja działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw energetycznych dotyczyła obszaru finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, w szczególności sposobu wynagradzania nowych inwestycji.

Dyrektor Generalny wyjaśnił również, że jakakolwiek ingerencja organu regulacyjnego w zakres prowadzonych przez przedsiębiorstwa projektów inwestycyjnych, w tym wskazywanie, które z nich powinny zostać zrealizowane w konkretnych lokalizacjach, byłaby nie tylko działaniem praktycznie niemożliwym do wykonania, ale mogłaby mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo pracy sieci dystrybucyjnej, a w dalszej konsekwencji na pracę całego KSE. Nie jest bowiem możliwe, aby każde przedsięwzięcie inwestycyjne wskazane w planie rozwoju podlegało obowiązkowi szczegółowej analizy technicznej i ekonomicznej, gdyż wymagałoby to nie tylko olbrzymiego nakładu pracy i zaangażowania dodatkowych znacznych zasobów kadrowanych (których Prezes URE nie ma), ale również uniemożliwiłoby w praktyce, z uwagi na ilość projektów inwestycyjnych, terminowe uzgadnianie planów i badanie sprawozdań z ich wykonania. Z uwagi na to Prezes URE, realizując obowiązek ustawowy, dokonywał analizy planów rozwoju oraz sprawozdań z realizacji tych planów głównie w zakresie finansowym. W ocenie Prezesa URE, dotychczas stosowana praktyka regulacyjna dotycząca sposobu oceny i uzgadniania planów rozwoju była spójna i zgodna z wymogami wynikającymi z art. 16 i art. 23 ustawy prawo energetyczne, a przepisy tej ustawy nie obowiązywały Prezesa URE do analizowania poszczególnych zadań inwestycyjnych wynikających z przedłożonych do uzgodnienia planów rozwoju w kontekście celowości ich realizacji lub jej braku. Ponadto Prezes URE musiał mieć na uwadze przepisy ustawy prawo energetyczne, które stanowiły, iż plany rozwoju powinny zapewniać minimalizację nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne tak, aby nie powodowały one nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat. W przypadku stwierdzenia zbyt niskiego wykonania przez przedsiębiorstwo zaplanowanych nakładów inwestycyjnych, przedstawionych w sprawozdaniu z realizacji planu rozwoju, Prezes URE wskazywał przedsiębiorstwu (podczas uzgadniania nowej edycji planów), fakt wykonania niższego poziomu nakładów niż uzgodniono. W przypadku zaplanowania przez przedsiębiorstwo, w nowej edycji planów rozwoju, nakładów wyższych od poniesionych i uzgodnionych w obowiązującym planie rozwoju, Prezes URE zwracał się z prośbą do przedsiębiorstwa o ponowną weryfikację zaplanowanych nakładów, taką która uwzględni poziom nakładów poniesionych w latach wcześniejszych.

Zakres inwestycji przedstawiany w projektach planów rozwoju zawierał wyniki analiz i ekspertyz uwzględniających m.in. występujące ograniczenia techniczne sieci i był konsultowany z Operatorem Systemu Przesyłowego. Oznacza to, że ograniczenia techniczne, będące powodem odmów przyłączenia do sieci, w przypadku większości przedsiębiorstw, były jednym (ale nie jedynym) z czynników branych pod uwagę w analizie, której wynikiem była lista inwestycji uwzględniona w planie rozwoju. Przedsiębiorstwa energetyczne podczas planowania przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie budowy, rozbudowy i modernizacji sieci uwzględniały miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zasadę równego traktowania podmiotów oraz politykę energetyczną Państwa. Z tego też względu, niezrealizowane przez spółkę

inwestycje w jednej lokalizacji (mimo jej zaplanowania w planie na dany rok) nie mogły być zrealizowane zamiennie w innej lokalizacji.

Odnosząc się do wyjaśnień URE, w ocenie NIK, niezasadne byłoby ingerowanie przez Prezesa URE w plany inwestycyjne OSD oraz ich realizację w stopniu, który miałby zagrozić bezpieczeństwu pracy sieci dystrybucyjnej ani pracy całego KSE, jednakże Prezes URE powinien mieć kontrolę nad zasadnością planowania inwestycji w danym rejonie, a następnie ich realizacji. W tym celu Prezes URE powinien prowadzić monitoring wydanych odmów w podziale na lokalizacje, a w przypadku zwiększonej liczby odmów w danym miejscu, analizować zasadność inwestycji na tym terenie, a przynajmniej wzywać OSD do wyjaśnienia, jeśli takie inwestycje nie zostały zaplanowane lub zrealizowane w okresie sprawozdawczym.

W ocenie NIK, przedsiębiorstwa energetyczne, jako spółki prawa handlowego, mogą dążyć do maksymalizacji swoich zysków i inwestować w te odcinki sieci energetycznej, które są bardziej rentowne, a nie starać się sprostać rzeczywistym potrzebom podmiotów, które wnioskuje o przyłączenie do sieci w danej lokalizacji. W ocenie NIK, w planach inwestycyjnych OSD oraz w ramach oceny ich realizacji należy także uwzględnić ewentualne informacje na temat odmów wydawanych przez OSD dla pewnych rodzajów podmiotów lub określonych źródeł energii, lub inwestycji o znacznej wartości. Biorąc to pod uwagę, zasadne jest wprowadzenie w ramach systemu sprawozdawczości z realizacji planów rozwoju OSD także wydanych w danym okresie odmów w podziale na poszczególne rejony obsługiwane przez dane przedsiębiorstwo. W przypadku braku nadzoru Prezesa URE nad rozwojem sieci z uwzględnieniem wydawanych odmów przyłączenia w danej lokalizacji rola Prezesa URE jest tylko formalnym potwierdzeniem zgodności finansowej zaplanowanych i zrealizowanych inwestycji.

(akta kontroli str. 715-717, 3293-3297)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes URE uzgadniał plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną przedstawianych przez OSD. Otrzymywał także sprawozdania z realizacji tych planów i dokonywał ich analizy pod względem finansowym.

NIK ocenia jako nierzetelny fakt, że ani uzgadniane plany rozwoju, ani sprawozdania z ich realizacji nie uwzględniały informacji na temat wydanych w danym okresie i w poszczególnych rejonach energetycznych odmów, co powodowało, że działania w zakresie rozwoju sieci nie były z nimi skorelowane.

OBSZAR

3. Działania związane z odmowami przyłączenia do sieci źródeł OZE, magazynów energii oraz odbiorców – nowych i wnioskujących o zmianę mocy przyłączeniowej oraz z wydawaniem decyzji w sprawie zgody na budowę linii bezpośredniej

Opis stanu faktycznego

3.1 Powiadamianie Prezesa URE o odmowach przyłączenia do sieci

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił⁶⁴, że z treści art. 7 ust. 1 ostatnie zdanie (od 21 grudnia 2022 r. art. 7 ust. 1¹) ustawy prawo energetyczne wynika, że przedsiębiorstwo energetyczne, które odmówi zawarcia umowy o przyłączenie do sieci lub przyłączenia w pierwszej kolejności instalacji odnawialnego źródła energii, jest obowiązane niezwłocznie pisemnie powiadomić o odmowie Prezesa URE i zainteresowany podmiot, podając przyczyny odmowy.

⁶⁴ Pismo z dnia 2 września 2022 r., znak: BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

Podstawowe zasady dotyczące zgłaszania Prezesowi URE odmów przyłączenia do sieci elektroenergetycznej zostały określone w „Stanowisku Prezesa URE nr 10/2010 z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie postępowania w przypadku odmów przyłączenia do sieci elektroenergetycznych z powodu braku warunków ekonomicznych (stosowanie art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne)”⁶⁵.

Realizując powyższy obowiązek, OSD zgłaszali do Prezesa URE informacje o odmowach zawarcia umów o przyłączenie w odniesieniu do źródeł OZE, magazynów energii oraz odbiorców końcowych.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił, że przepis art. 7 ust. 1 (od 21 grudnia 2022 r. art. 7 ust. 1¹) ustawy prawo energetyczne obliguje OSD do pisemnego powiadomienia o odmowie zawarcia umowy o przyłączenie Prezesa URE oraz zainteresowanego podmiotu z podaniem przyczyny odmowy. OSD nie mają obowiązku szczegółowego uzasadniania odmów, a Prezes URE nie został zobowiązany przez ustawodawcę do oceny tego uzasadnienia pod kątem jakości merytorycznej. Prezes URE dokonywał oceny istnienia publicznoprawnego obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie do sieci na wniosek podmiotu ubiegającego się o przyłączenie w toku postępowań prowadzonych w trybie art. 8 ustawy prawo energetyczne. Sposób uzasadniania odmów przyłączenia do sieci z powodu braku warunków ekonomicznych został określony w Stanowisku Prezesa URE nr 10/2010.

Zasadne jest, mimo braku podstaw prawnych, bardziej szczegółowe uzasadnianie odmów przyłączenia. Brak szczegółowego uzasadnienia nie pozwala ocenić, czy odmowa jest zasadna i ogranicza prawa podmiotów do pełnej informacji o powodach odmowy.

Zdaniem NIK, doprecyzowanie tej kwestii powinno znaleźć się w przywołanym Stanowisku Prezesa URE nr 10/2010.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego URE⁶⁶, w niektórych, przedkładanych przez OSD, powiadomieniach o odmowie przyłączenia do sieci z powodu braku warunków technicznych przyłączenia znajdował się syntetyczny opis przyczyn, które technicznie uniemożliwiały przyłączenie do sieci elektroenergetycznej.

Oddziały Terenowe URE weryfikowały, czy wszystkie OSD złożyły do Prezesa URE informacje, dotyczące każdego przypadku odmowy wydania warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej. Dokonywały tego w toku prowadzonych monitoringu funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w zakresie warunków przyłączenia podmiotów do sieci i ich realizacji oraz utrzymywania sieci w należytych stanie technicznym, których przedmiotem było między innymi ustalenie liczby odmów przyłączenia do sieci wydanych przez poszczególnych OSD. Dodatkowo, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego URE, weryfikacja w tym zakresie prowadzona była w ramach gromadzenia danych na potrzeby opracowania sprawozdań z działalności Prezesa URE oraz raportu, o którym mowa w art. 23 ust. 2a ustawy prawo energetyczne, jak również w toku prowadzonych postępowań w sprawie rozstrzygnięcia sporów o odmowę zawarcia umowy o przyłączenie do sieci.

Zgodnie z przedłożonymi informacjami, w okresie od 2018 r. do połowy 2022 r. zgłoszono do Prezesa URE 8 817 przypadków odmów przyłączenia do sieci, w tym 8 624 przypadki dotyczyły odmów wydanych przez pięciu największych OSD. W ramach monitoringu terminów wydania warunków przyłączenia stwierdzono w 2019 r. dwa przypadki niedotrzymania terminów wydania warunków przyłączenia⁶⁷

⁶⁵ Dalej: Stanowisko Prezesa URE nr 10/2020.

⁶⁶ Pismo z dnia 2 września 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

⁶⁷ [...]

i ustalono kary w łącznej wysokości 1 093,5 tys. zł. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego URE⁶⁸, kara nałożona na jednego z OSD została zapłacona. Natomiast postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na innego OSD zostało zakończone wydaniem w dniu 29 grudnia 2021 r. decyzji nakładającej na przedsiębiorstwo karę w wysokości 262,5 tys. zł, od której OSD wniosło odwołanie. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, postępowanie odwoławcze było w toku, a decyzja była nieprawomocna i niewymagalna, zaś wymierzona kara nie została zapłacona do dnia 16 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 3041-3047)

Prezes URE badał przypadki niepowiadomienia o wydanych odmowach przyłączenia. W okresie objętym kontrolą Prezes URE stwierdził brak powiadomienia o dwóch przypadkach wydanych odmów przyłączenia. Pierwszy z nich to odmowa wydana przez [...], zaś drugi – przez [...]

W pierwszym przypadku Oddział Terenowy URE w Łodzi przeprowadził w styczniu 2021 r. monitoring funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w 2020 r. wobec przedsiębiorstw energetycznych znajdujących się w jego właściwości zobowiązanych do informowania Prezesa URE o odmowach wydania warunków przyłączenia. Porównując, w ramach tego monitoringu, informacje przesłane przez przedsiębiorstwa energetyczne z przekazanymi uprzednio informacjami o odmowach przyłączenia ustalono, iż jeden OSD w 2020 r. wydał dwie odmowy przyłączenia, jednakże do Prezesa URE nie wpłynęła za ten okres żadna informacja od tego przedsiębiorstwa. Monitoring działania tego OSD, przeprowadzony w 2022 r. za 2021 r., nie wykazał nieprawidłowości w tym zakresie.

W drugim przypadku zidentyfikowanie braku powiadomienia o wydanej odmowie miało miejsce w związku ze zmianą sposobu informowania o wydanych odmowach, spowodowaną znaczącym wzrostem liczby informacji o odmowach przyłączenia do sieci elektroenergetycznej otrzymywanych od innego OSD. Północno-Zachodni Oddział Terenowy URE w Szczecinie wystąpił w marcu 2022 r. do OSD o przesyłanie informacji o odmowach zbiorczo (według ustalonego wzoru), a nie po każdym pojedynczym przypadku odmowy. W czerwcu 2022 r. OSD przekazał okresowe zestawienie wydanych odmów przyłączenia do sieci. W wyniku szczegółowej analizy przesłanego materiału ustalono, iż przedsiębiorstwo powiadomiło Prezesa URE o 77 odmowach o przyłączenia do sieci dystrybucyjnej wydanych w 2021 r. dopiero w czerwcu 2022 r. We wrześniu 2022 r. wezwano OSD do złożenia wyjaśnień dotyczących przyczyn braku niezwłocznego powiadomienia Prezesa URE o odmowach przyłączenia do sieci dystrybucyjnej podmiotów wskazanych w wymienionej wyżej korespondencji. Dyrektor Generalny URE wyjaśnił⁶⁹, że do dnia 16 stycznia 2023 r. postępowanie wyjaśniające zostało zakończone, a informacje zebrane od tego OSD zostały przekazane do wykorzystania przez Oddział Terenowy URE, właściwy ze względu na siedzibę OSD. Przekazane wyniki postępowania wyjaśniającego zostaną wykorzystane w toku monitoringu funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w zakresie warunków przyłączenia podmiotów do sieci i ich realizacji oraz utrzymania sieci w należyłym stanie technicznym, który zostanie przeprowadzony w stosunku do wskazanego OSD w 2023 r.

Zgodnie z rozdziałem 7 (art. 56) ustawy prawo energetyczne, za wyjątkiem możliwości nałożenia kary pieniężnej za brak powiadomienia o odmowie przyłączenia do sieci, obowiązujące przepisy nie przewidywały innych sankcji ani środków dyscyplinujących, jakie mógłby zastosować Prezes URE w przypadku zaistnienia takich nieprawidłowości.

⁶⁸ Pismo z dnia 16 stycznia 2023 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

⁶⁹ Pismo z dnia 16 stycznia 2023 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Rozstrzygnięcie przez Prezesa URE sporów dotyczących odmów przyłączenia do sieci i zawarcia umów o przyłączenie

W okresie od 2018 r. do połowy 2022 r. do Prezesa URE wpłynęło łącznie 708 wniosków o rozstrzygnięcie sporu dotyczących odmowy przyłączenia do sieci lub zawarcia umowy o przyłączenie do sieci na mocy art. 8 ust. 1 ustawy prawo energetyczne. Spory były rozstrzygane na podstawie przepisów ustawy prawo energetyczne oraz na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Spośród wniosków o rozstrzygnięcie sporu, 35 spraw zakończyło się stwierdzeniem braku obowiązku zawarcia umowy, natomiast w przypadku 26 spraw Prezes URE nakazał zawarcie umowy. Na koniec czerwca 2022 r. 557 spraw było w toku.

(akta kontroli str. 6-16)

W ramach zbadanych w toku kontroli 31 spraw dotyczących odmowy przyłączenia stwierdzono, co następuje:

1. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 19 października 2020 r. (wpływ do URE tego samego dnia – ostateczne uzupełnienie wniosku wpłynęło do URE w dniu 7 grudnia 2020 r.), w którym zawiadomienie o wszczęciu postępowania⁷⁰ wysłano do stron w dniu 21 grudnia 2020 r. – trwało ponad osiem miesięcy⁷¹ (od dnia wpływu uzupełnienia wniosku do dnia wydania decyzji), tj. dłużej niż wynikało z przepisów k.p.a.⁷², natomiast zawiadomienie o niedotrzymaniu terminu załatwienia sprawy zostało przekazane wnioskodawcy po upływie tego terminu. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 2 września 2021 r.⁷³ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy przez [...]. Wnioskodawca nie zgadzał się na treść zaproponowanej mu umowy przyłączenia.

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 25 maja 2021 r. (wpływ do URE – 1 czerwca 2021 r.), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania⁷⁴ zostało wystosowane do stron w dniu 15 czerwca 2021 r. – trwało ponad cztery miesiące; w trakcie postępowania zawiadomiono strony o niezałatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy w dniu 7 października 2021 r., tj. po upływie ponad czterech miesięcy od wpływu wniosku do organu. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 29 października 2021 r.⁷⁵ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy przez [...]. Brak było możliwości przyłączenia zgodnie z wariantami zaproponowanymi przez wnioskodawcę.

⁷⁰ Nr OKA.5111.5.2020.PSk.

⁷¹ Dla wszystkich opisanych postępowań termin prowadzenia liczony jest od dnia wpływu do URE wniosku lub uzupełnienia wniosku (jeśli był uzupełniany) do dnia wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie.

⁷² Tj. dla spraw szczególnie skomplikowanych – dwa miesiące od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2023 r., poz. 775, ze zm.).

⁷³ Nr OKA.5111.5.2020.JSk.

⁷⁴ Nr OLB.5111.4.2021.GS.

⁷⁵ Nr OLB.5111.4.2021.GS.

Opis nieprawidłowości stwierdzonej w sprawie znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

3. Postępowanie wszczęte na podstawie wniosku miejskiej spółki wodociągowej i gazowniczej z dnia 30 kwietnia 2020 r. (data wpływu do URE – 5 maja 2020 r.), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania⁷⁶ wydano w dniu 22 maja 2020 r. Zawiadomienie o niezalutaniu sprawy w terminie zostało wysłane do stron po czterech miesiącach od wszczęcia postępowania. Wniosek o rozstrzygnięcie sporu dotyczył planowanego przez wnioskodawcę projektu związanego z rozbudową ciepłowni o wysokosprawny układ kogeneracyjny (objęty staraniami o dofinansowanie ze środków unijnych), a jednym z warunków jego realizacji było uzyskanie warunków przyłączenia dla ww. źródła powiększonego o nową jednostkę o mocy 0,95 MW.

Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 31 grudnia 2021 r.⁷⁷ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie elektrowni gazowej.

Wydając decyzję administracyjną w tej sprawie, Prezes URE oparł się na ekspertyzie przedstawionej przez OSD, w której zastosowano kryterium zapasu mocy i stwierdzono, że w punkcie przyłączenia elektrowni gazowej brak było zapasu mocy, zaś w konkluzji zawarto stwierdzenie, zgodnie z którym przyłączenie elektrowni gazowej spowodowałoby niespełnienie wymogów zapasu mocy w węźle WN/SN, co z kolei mogłoby negatywnie wpłynąć na pracę sieci elektroenergetycznej. Jednakże, zdaniem NIK, źródła gazowe charakteryzują się wysoką elastycznością (w tym łatwością odstawiania i przywołania do pracy w miarę potrzeb), przy jednocześnie wysokich kosztach zmiennych, [...]. W związku z tą charakterystyką źródeł gazowych, założenie, że [...]. W wydanej przez Prezesa URE decyzji brak było rozważań na temat zasadności zastosowania kryterium zapasu mocy w rozpatrywanej sprawie w związku z wyżej wskazanymi cechami źródła gazowego.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił, że powyższa ekspertyza została sporządzona[...], a zatem z uwzględnieniem dotychczasowej mocy już przyłączonego i funkcjonującego źródła kogeneracyjnego zainstalowanego w ciepłowni miejskiej.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił również⁷⁸, że kryterium zapasu mocy w węźle sieciowym WN/SN było jednym z warunków sytuujących techniczne możliwości przyłączenia do sieci określonej instalacji wytwórczej. Niespełnienie tego kryterium miałoby negatywny wpływ na funkcjonowanie sieci elektroenergetycznej, także poprzez wpływ na zainstalowane w sieci transformatory. Powyższe z kolei ma wpływ na parametry jakościowe dostarczanej odbiorcom energii elektrycznej (przerwy w dostawach oraz parametry energii elektrycznej w ścisłym znaczeniu).

Dyrektor Generalny podkreślił, że należy badać wpływ przyłączenia danej instalacji wytwórczej na pracę całego systemu dystrybucyjnego. Kwestia warunków technicznych przyłączenia jest kategorią szerszą niż sama możliwość realizacji przyłącza. OSD jest bowiem odpowiedzialny za prowadzenie ruchu sieciowego w sieci dystrybucyjnej w sposób efektywny, z zachowaniem wymaganej niezawodności dostarczania energii elektrycznej i jakości jej dostarczania. Dyrektor Generalny URE wskazał także na przepisy art. 7a ust. 1

⁷⁶ Nr OLB.5111.2.2020.GS.

⁷⁷ Nr OLB.5111.2.2020.GS.

⁷⁸ Pismo z dnia 6 grudnia 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

ustawy prawo energetyczne dotyczące wymagań technicznych i eksploatacyjnych, jakie muszą spełniać przyłączane urządzenia, instalacje i sieci oraz art. 4 ust. 1 ustawy prawo energetyczne dotyczące obowiązków przedsiębiorstw energetycznych.

Zdaniem URE, charakter pracy źródła gazowego nie był w tym przypadku decydującym elementem dla oceny ich możliwego negatywnego wpływu na system elektroenergetyczny przy założeniu ich pracy z wykorzystaniem pełnej mocy jednostek wytwórczych.

W ocenie NIK, można było ograniczyć (lub wręcz wykluczyć) ewentualny negatywny wpływ przyłączonego źródła gazowego na sieć, redagując odpowiednio warunki przyłączenia w postanowieniach umowy przyłączeniowej, tym samym zabezpieczając się formalnie przed zaistnieniem scenariusza, którego OSD i tak nie usiłowałby zapewne zrealizować ze względów biznesowych. Z drugiej strony, odmawiając przyłączenia, OSD narażał swoich odbiorców na ryzyko niedostarczenia im energii w sytuacji narastającego deficytu mocy w systemie i tym działaniem sam powodował negatywny wpływ na system elektroenergetyczny.

Dyrektor Generalny URE wskazał, że w sprawie należało spojrzeć z punktu widzenia przeznaczenia źródła. Ciągłość pracy była determinowana nie tylko potrzebami i wymogami systemu elektroenergetycznego, określonymi między innymi w Instrukcji Ruchu i Eksploatacji sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej (IRiESD), ale przede wszystkim potrzebami systemu ciepłowniczego miasta związanymi z koniecznością zapewnienia ciągłej i niezawodnej dostawy ciepła dla odbiorców. Trudno każdorazowo założyć, iż ewentualne ograniczenia pracy takiego źródła z punktu widzenia systemu elektroenergetycznego (np. wobec zagrożenia przeciążeniem) nie będą wywierały negatywnego wpływu na sposób realizacji zadań, które pełni to źródło w systemie ciepłowniczym (niemożność ograniczenia produkcji ciepła albo niespodziewany wzrost zapotrzebowania na ciepło). Dlatego, zdaniem URE, w przedmiotowym postępowaniu brakowało podstaw do dokonywania tego typu analiz czy oceny ekspertyzy.

W ocenie NIK, Prezes URE oceniając wpływ krótkotrwałych ograniczeń pracy źródła z powodu zagrożeń w systemie elektroenergetycznym, nie wziął pod uwagę bezwładności systemu ciepłowniczego, która jest wielokrotnie większa od bezwładności systemu elektroenergetycznego.

Dyrektor Generalny URE wskazał, że podstawą przyjętego rozstrzygnięcia był wpływ pracy wspomnianego źródła na system elektroenergetyczny (techniczne warunki przyłączenia) i ustalenie, czy praca tego źródła przy zadanych mu parametrach nie wpłynie negatywnie na prawidłowość pracy sieci dystrybucyjnej. Po analizie materiału dowodowego brak było podstaw do takiego stwierdzenia, zaś charakterystyka rzeczowego źródła nie miała decydującego wpływu na tę ocenę. Przy jej formułowaniu wzięto pod uwagę przede wszystkim konkluzje zawarte w ekspertyzie, nie analizując jej treści pod kątem możliwości ograniczonej jego pracy w określonych okolicznościach wynikających z uwarunkowań sieciowych.

Dyrektor Generalny URE stwierdził, że możliwość regulowania pracy źródła przyłączonego do sieci elektroenergetycznej powinna mieć charakter extraordinaryjny. Źródła takie sytuowane są dla zrealizowania określonych potrzeb i powyższe założenia nie gwarantowałyby ich realizacji. Trudno przewidzieć, czy podmiot przyłączany (wnioskodawca) przystałby na

postanowienia w umowie przyłączeniowej oraz w późniejszych umowach związanych ze świadczeniem usługi dystrybucji energii elektrycznej i jej sprzedaży, które uniemożliwiłyby mu pełne wykorzystanie tego źródła, a tym samym nie gwarantowałyby zwrotu poniesionych nakładów związanych z jego sytuowaniem i utrzymaniem.

W ocenie NIK, takie rozważania na tym etapie są spóźnione, ponieważ analiza i ustalenie z wnioskodawcą, czy był zainteresowany tego typu rozwiązaniem i ograniczeniami, powinny odbywać się na etapie rozpatrywania wniosku o przyłączenie, a najpóźniej na etapie rozpatrywania przez Prezesa URE wniosku o rozpatrzenie sporu w tej sprawie. Tymczasem, w niniejszej sprawie ustalenia te nie zostały poczynione. Co więcej, na żadnym etapie nie podjęto nawet prób ustalenia, czy takie rozwiązanie byłoby dla podmiotu satysfakcjonujące. W ocenie NIK, odmowa wydana w tej sprawie mogła mieć także wpływ na utratę (lub opóźnienie w otrzymaniu) dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu UE.

Opis nieprawidłowości stwierdzonej w sprawie znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

4. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 31 maja 2021 r. (wpływ do URE – 8 czerwca 2021 r.), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania wydano w dniu 6 lipca 2021 r.⁷⁹ trwało ponad 11 miesięcy; w sprawie nie wysłano do stron zawiadomień o niezakończonym terminie sprawy w terminie. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 25 maja 2022 r.⁸⁰ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie domu jednorodzinnego przez [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

5. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku spółki z dnia 5 listopada 2019 r. (wpływ do URE – 7 listopada 2019 r.), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało wydane w dniu 10 stycznia 2020 r.⁸¹ trwało ponad 22 miesiące. W postępowaniu zawiadamiano strony postępowania o niezakończonym terminie sprawy w terminie już po jego upływie. Decyzja kończąca postępowanie w sprawie została wydana po wyznaczonym terminie. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 17 września 2021 r.⁸² dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie stacji bazowej telefonii komórkowej przez [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

6. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 16 kwietnia 2021 r. (wpływ do URE – 4 maja 2021 r., uzupełnienie wniosku z dnia 28 maja 2021 r. – wpływ 1 czerwca 2021 r.), w którym zawiadomienie o wszczęciu postępowania wysłano 15 lipca 2021 r.⁸³, tj. półtora miesiąca po dniu wpływu uzupełnienia wniosku do URE. Postępowanie trwało ponad 12 miesięcy, tj. dłużej niż przewidują to przepisy k.p.a., a zawiadomienie o niezakończonym terminie sprawy w terminie zostało wysłane po upływie terminu na załatwienie sprawy.

⁷⁹ Nr OKR.5111.8.2021.BKr.

⁸⁰ Nr OKR.5111.8.2021.BKr.

⁸¹ Nr OKR.5111.17.2019.BKr.

⁸² Nr OKR.5111.17.2019.BKr.

⁸³ Nr OKR.5111.3.2021.BKr.

Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 30 maja 2022 r.⁸⁴ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie obiektu przez [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

7. Trzy postępowania administracyjne wszczęte na podstawie wniosków spółki z dnia 6 listopada 2020 r. (wpływ do URE – 16 listopada 2020 r.), w którym zawiadomienia o wszczęciu postępowania wydano w dniu 3 lutego 2021 r.⁸⁵. Postępowanie trwało ponad 16 miesięcy. Ponaglenie z dnia 25 stycznia 2022 r. (data wpływu do Kancelarii URE – 31 stycznia 2022 r.) złożone przez wnioskodawcę w ramach postępowania zostało rozpatrzone w dniu 21 lutego 2022 r., tj. niezgodnie z art. 37 § 5 k.p.a. (organ powinien rozpatrzyć ponaglenie w terminie siedmiu dni od jego otrzymania). Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 18 marca 2022 r.⁸⁶ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie instalacji fotowoltaicznej przez [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

8. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 16 lutego 2018 r. (wpływ do URE – 1 marca 2018 r., uzupełniony 9 kwietnia 2018 r. – wpływ do URE), w którym zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało wydane w dniu 30 kwietnia 2018 r.⁸⁷ trwało 17 miesięcy. W wezwaniu z dnia 10 lipca 2018 r. nie pouczone stron o prawie do wniesienia ponaglenia, mimo że taki obowiązek wynikał z art. 36 k.p.a. W okresie od 10 września 2018 r. (tj. terminu załatwienia sprawy wyznaczonego w wezwaniu z 10 lipca 2018 r.) do 16 stycznia 2019 r. (tj. daty wystawienia wezwania do nadesłania informacji), a także w okresie od 15 marca 2019 r. (tj. terminu załatwienia sprawy wyznaczonego w wezwaniu z dnia 16 stycznia 2019 r.) do 9 września 2019 r. (tj. daty decyzji administracyjnej) nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 k.p.a. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 9 września 2019 r.⁸⁸ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie instalacji fotowoltaicznej przez [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

9. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 16 lutego 2018 r. (wpływ do URE – 1 marca 2018 r., uzupełniony 9 kwietnia 2018 r. – wpływ do URE), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania wydano w dniu 30 kwietnia 2018 r.⁸⁹, trwało 17 miesięcy. W wezwaniu z dnia 10 lipca 2018 r. nie pouczone stron o prawie do wniesienia ponaglenia. W okresie od 10 września 2018 r. (tj. terminu załatwienia sprawy wyznaczonego w wezwaniu z 10 lipca 2018 r.) do 16 stycznia 2019 r. (tj. daty wystawienia wezwania do nadesłania informacji), a także w okresie od 15 marca 2019 r. (tj. terminu załatwienia sprawy wyznaczonego w wezwaniu z 16 stycznia 2019 r.) do 9 września 2019 r. (tj. daty decyzji administracyjnej) nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 9 września

⁸⁴ Nr OKR.5111.3.2021.KOw.

⁸⁵ Nr OWR.5111.7.2021.SS, OWR.5111.8.2021.SS, OWR.5111.9.2021.SS, OWR.5111.10.2021.SS.

⁸⁶ Nr DPR.5111.123.2021.JG; DPR.5111.124.2021.JG; DPR.5111.125.2021.JG; DPR.5111.126.2021.JG.

⁸⁷ Nr DPR.5111.3.2018.ABu1.

⁸⁸ Nr DPR.5111.3.2018.AST.

⁸⁹ Nr DPR.5111.4.2018.ABu1.

2019 r.⁹⁰ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie instalacji fotowoltaicznej przez [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

10. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku spółki z dnia 20 maja 2019 r. (wpływ do URE 5 czerwca 2019 r.), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania⁹¹ zostało wystosowane w dniu 2 lipca 2019 r., tj. prawie miesiąc po dniu wpływu wniosku do URE. Postępowanie administracyjne trwało ponad 22 miesiące. W postępowaniu nie zawiadamiano (przed wysłaniem zawiadomienia z dnia 5 lutego 2021 r.) stron o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Decyzja administracyjna nie została wydana w terminie wyznaczonym w zawiadomieniu z dnia 5 lutego 2021 r. o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Prezes URE nie rozpatrzył, w terminie przewidzianym w przepisach k.p.a., ponaglenia z dnia 25 lutego 2020 r. (data wpływu do Kancelarii URE – 28 lutego 2020 r.), co jest niezgodne z art. 37 § 5 k.p.a. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 15 kwietnia 2021 r.⁹² dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie instalacji fotowoltaicznej przez [...].

Wydając decyzję administracyjną w tej sprawie, Prezes URE oparł się na ekspertyzie przedstawionej przez OSD. W dokumencie tym zastosowano kryterium napięciowe oraz kryterium zdolności przeniesienia obciążeń cieplnych. [...]. Prezes URE nie kwestionował tych założeń, mimo że [...]

Odnosząc się do uwag dotyczących ekspertyzy, Dyrektor Generalny URE wyjaśnił⁹³, że zgodnie z art. 7 ust. 8e pkt 1 ustawy prawo energetyczne, to przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej zapewnia sporządzenie ekspertyzy. Jednocześnie, w sytuacji, gdy strona nie zgadza się z wynikami ekspertyzy, ma prawo do jej kwestionowania na etapie toczącego się postępowania o rozstrzygnięcie sporu. Mając na uwadze, że planowana moc przyłączeniowa w niniejszej sprawie wynosiła 0,999 MW, w ogóle nie zaistniał w analizowanym przypadku ustawowy obowiązek sporządzenia ekspertyzy. OSD dokonując analizy możliwości technicznych przyłączenia przedmiotowego źródła, uwzględniło wcześniejsze obliczenia dokonane przez wyspecjalizowany podmiot zewnętrzny oceniający możliwości przyłączenia innego źródła, zaś organ – zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. – przyjął przedłożony dokument. Prezes URE uznał ekspertyzę za wiarygodne źródło informacji i oceny możliwości technicznej przyłączenia. Zgodnie z wyjaśnieniami URE, brak było uprawnienia formalnoprawnego do żądania jej korekty czy uzupełnienia, ze względu na brak obowiązku publicznoprawnego jej sporządzenia. Ekspertyza zawierała analizę technicznych możliwości przyłączenia sporządzoną w oparciu o jednolite kryteria oceny możliwości przyłączenia oraz wymagania techniczne dla jednostek wytwórczych przyłączanych do sieci dystrybucyjnej. Przeprowadzony wywód oraz wnioski końcowe były spójne i logiczne. Dokonując oceny całości materiału dowodowego, organ uznał, że odmowa przyłączenia wynikała z konieczności wypełnienia obowiązku OSD dotyczącego zachowania bezpieczeństwa pracy systemu elektroenergetycznego. Analizując i oceniając prawidłowość obliczeń zawartych w Ekspertyzie, organ nie podzielił wątpliwości wskazanych przez NIK,

⁹⁰ Nr DPR.5111.4.2018.AST.

⁹¹ Nr DPR.5111.1.6.2019.JG.

⁹² Nr DPR.5111.1.6.2019.JG.

⁹³ Pismo z dnia 15 grudnia 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

uznał sposób analizowania możliwości przyłączenia za prawidłowy, natomiast przedstawioną Ekspertyzę za wiarygodny dowód przemawiający za brakiem możliwości przyłączenia do sieci. Zwrócił uwagę na orzecznictwo, zgodnie z którym możliwa do przydzielenia moc wytwórcza nie może powodować dodatkowych przeciążeń elementów sieci oraz nie może pogłębiać przeciążenia sieci⁹⁴.

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

11. Pięć postępowań administracyjnych wszczętych na podstawie wniosków spółki z dnia 6 listopada 2020 r. (data wpływu do URE – 10 listopada 2020 r.), w którym zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało wysłane do stron w dniu 3 lutego 2021 r.⁹⁵, tj. prawie trzy miesiące po dniu wpływu wniosku do URE. Postępowanie administracyjne w sprawie rozpatrzenia złożonego wniosku trwało ponad 16 miesięcy. W ramach postępowania nie zawiadamiano stron o niezłatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Ponaglenie z dnia 25 stycznia 2022 r. (data wpływu do Kancelarii URE – 31 stycznia 2022 r.) złożone przez wnioskodawcę w ramach postępowania zostało rozpatrzone w dniu 21 lutego 2022 r. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 18 marca 2022 r.⁹⁶ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie instalacji fotowoltaicznej przez [...].

W związku z otrzymanymi wnioskami, po analizie stanu faktycznego sprawy, Prezes URE stwierdził, że OSD, analizując wnioski o przyłączenie do sieci elektrowni fotowoltaicznych, ustalił, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁹⁷ nie zawiera szczegółowych zapisów pozwalających na lokalizację elektrowni PV na danym terenie, podkreślając niemożność uznania elektrowni fotowoltaicznych jako urządzeń infrastruktury technicznej. OSD nie rozpatrzył merytorycznie wniosków o przyłączenie do sieci, stwierdzając braki formalne wniosku, odmówił rozpatrzenia wniosku.

Obowiązujące w chwili odmowy przez OSD rozpatrzenia wniosków o wydanie warunków przyłączenia elektrowni fotowoltaicznych do sieci (przed 1 grudnia 2020 r.) przepisy ustawy prawo energetyczne i rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego⁹⁸ nie przewidywały możliwości pozostawienia wniosku o określenie warunków przyłączenia bez rozpatrzenia, z wyjątkiem braku wniesienia zaliczki przez podmiot ubiegający się o przyłączenie. Prezes URE postanowił wyjaśnić powody niemerytorycznego rozpoznania wniosków. Prezes URE uznał za zasadne ustalenie powodów nieuznania stanowiska Wójta, który potwierdził dopuszczalność posadowienia instalacji. Dodatkowo Prezes URE poprosił OSD o ponowne przeanalizowanie sprawy oraz podjęcie wraz z Wnioskodawcą i Wójtem Gminy rozmów i konsultacji zmierzających do wyjaśnienia wątpliwości o możliwości lokalizacji elektrowni fotowoltaicznych na terenie Gminy. Jeżeli regulator widzi możliwość załatwienia sprawy w sposób korzystny dla Wnioskodawcy w wyniku ponownej

⁹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2018 r., sygn. akt VII AGa 747/18; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 16 września 2022 r., sygn. akt VII AGa 10/22.

⁹⁵ Nr OWR.5111.1.2021.SS, OWR.5111.2.2021.SS, OWR.5111.3.2021.SS, OWR.5111.4.2021.SS, OWR.5111.5.2021.SS, OWR.5111.6.2021.SS.

⁹⁶ Nr DPR.5111.127.2021.JG, DPR. DPR.5111.128.2021.JG, DPR.5111.129.2021.JG, DPR.5111.130.2021.JG, DPR.5111.131.2021.JG, DPR.5111.132.2021.JG.

⁹⁷ Dalej: mpzp.

⁹⁸ Dz.U. Nr 93 poz. 623

analizy sprawy przez OSD, przed formalnym wszczęciem postępowania, prosi strony o podjęcie rozmów i ponowną analizę wniosku o przyłączenie.

W ocenie NIK, nieuprawniony jest wniosek, że nie ma podstaw do realizacji przyłączenia, jeśli w mpzp brak jest jasnego założenia możliwości lokalizacji źródeł PV na terenie gminy. Zdaniem NIK, należy uznać, że w przypadku, gdy brak jest w mpzp zapisów wykluczających lokalizację źródła PV na danym terenie, oznacza to de facto zgodę na jego lokalizację. Podejście takie znajduje uzasadnienie również w orzecznictwie sądów administracyjnych, przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1999 r.⁹⁹, sąd stwierdził, że „wszelka rozszerzająca wykładnia ustaleń planu miejscowego na niekorzyść właścicieli nieruchomości byłaby sprzeczna z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i stanowiłaby rażące naruszenie ustaleń tego planu (...). W postępowaniu dotyczącym rozstrzygnięć, które mogłyby wpłynąć na treść własności osobistej, organy administracji nie mogą pomijać zasady całkowitej ochrony tej własności.” W niniejszej sprawie zgoda taka została dodatkowo jasno potwierdzona przez wójta gminy, na terenie której instalacja miała być usytuowana.

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

12. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku spółki z dnia 8 grudnia 2020 r. (wpływ do URE – 15 grudnia 2020 r.), w którym zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało wydane w dniu 9 lutego 2021 r.¹⁰⁰, tj. prawie dwa miesiące po dniu wpływu wniosku do URE. Postępowanie administracyjne w sprawie rozpatrzenia złożonego wniosku trwało prawie siedem miesięcy. W ramach postępowania nie zawiadamiano stron o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 5 sierpnia 2022 r.¹⁰¹ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie instalacji fotowoltaicznej przez [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

13. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku spółki z dnia 23 maja 2018 r. (wpływ do URE – 18 czerwca 2018 r.), w którym zawiadomienie o wszczęciu postępowania¹⁰² zostało wystawione w dniu 20 lipca 2018 r., tj. miesiąc po dniu wpływu wniosku do URE. Postępowanie administracyjne w sprawie rozpatrzenia złożonego wniosku trwało ponad 19 miesięcy. W postępowaniu nie zawiadamiano (po wysłaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania z dnia 20 lipca 2018 r.) stron o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 29 stycznia 2020 r.¹⁰³ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie elektrowni fotowoltaicznej

⁹⁹ Wyrok IV SA 295/96. Podobnie: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 maja 2016 r., II SA/Wr 122/16), „Ponadto, nie jest dopuszczalna taka wykładnia zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa miejscowego, która z naruszeniem zasady proporcjonalności prowadziłaby do nieusprawiedliwionego ograniczenia możliwości zabudowy (...). Zgodnie z zasadą „złotego środka”, odzwierciedlającą najlepiej istotę konstytucyjnej ochrony prawa własności, postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powinny być interpretowane w sposób nadmiernie ograniczający prawa właściciela, ani w sposób nadmiernie rozszerzający istniejące ograniczenia praw właścicielskich, tak aby nie naruszało to istoty prawa własności.”

¹⁰⁰ Nr DPR.5111.1.2021.JG.

¹⁰¹ Nr DPR.5111.1.2021.JG.

¹⁰² Nr OŁO.5111.14.2018.JKr1.

¹⁰³ Nr DPR.5111.25.2018.JG.

przez [...]. Wydając decyzję administracyjną w tej sprawie, Prezes URE oparł się na ekspertyzie przedstawionej przez OSD, w której zastosowano kryterium zapasu mocy. Zgodnie z ekspertyzą, [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

14. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku spółki z dnia 25 września 2019 r. (wpływ do URE – 1 października 2019 r.), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało wydane 22 listopada 2019 r., tj. ponad półtora miesiąca po dniu wpływu wniosku do URE. Postępowanie administracyjne w sprawie rozpatrzenia złożonego wniosku trwało ponad 17 miesięcy, co było niezgodne z art. 35 § 3 k.p.a. W postępowaniu nie zawiadamiano stron o niezakończonym terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy – warunku tego nie dotrzymano w okresie od wszczęcia postępowania do wysłania wezwania z dnia 29 stycznia 2020 r., od 31 marca 2020 r. (tj. terminu wyznaczonego w wezwaniu z dnia 29 stycznia 2020 r.) do 28 maja 2020 r. (tj. daty wysłania wezwania); od 1 sierpnia 2020 r. (tj. terminu wyznaczonego na załatwienie sprawy w wezwaniu z dnia 28 maja 2020 r.) do 28 grudnia 2020 r. (tj. terminu wysłania zawiadomienia o zakończeniu postępowania dowodowego) oraz od 15 lutego 2021 r. (tj. terminu wyznaczonego w zawiadomieniu z dnia 28 grudnia 2020 r.) do 31 marca 2021 r. (tj. terminu wydania decyzji). Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 31 marca 2021 r.¹⁰⁴ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie elektrowni fotowoltaicznej przez [...]. Wydając decyzję administracyjną w tej sprawie, Prezes URE oparł się na ekspertyzie przedstawionej przez OSD. W dokumencie tym [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

15. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą z dnia 25 września 2021 r. (wpływ do URE – 30 września 2021 r.), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego¹⁰⁵ wydano w dniu 8 października 2021 r. Postępowanie trwało ponad sześć miesięcy. W postępowaniu nie zawiadamiano stron o niezakończonym terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 19 kwietnia 2022 r.¹⁰⁶ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie źródła fotowoltaicznego przez [...]. Wydając decyzję administracyjną w tej sprawie, Prezes URE oparł się na ekspertyzie przedstawionej przez OSD, w której zastosowano kryterium zapasu mocy. Zgodnie z ekspertyzą, [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

16. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 14 czerwca 2018 r. (po usunięciu braków formalnych – 22 października 2018 r. (wpływ do URE – 24 października 2018 r.)), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania wydano w dniu 30 listopada 2018 r. Wezwanie do usunięcia braków formalnych podania z dnia 14 czerwca 2018 r. zostało wystosowane do wnioskodawcy w dniu 11 października 2018 r. (tj. prawie cztery

¹⁰⁴ Nr DPR.5111.1.14.2019.AST.

¹⁰⁵ Nr DPR.5111.86.2021.JG.

¹⁰⁶ Nr DPR.5111.86.2021.JG.

miesiące od daty złożenia podania) ze względu na brak wskazania przez wnioskodawcę adresu do doręczeń. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wniosku zostało wysłane do jednego z wnioskodawców oraz do OSD ponad miesiąc po dniu wpływu wniosku do URE, a do drugiego z wnioskodawców prawie dwa i pół miesiąca od wpływu wniosku do URE. Postępowanie trwało ponad 17 miesięcy. W postępowaniu nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 27 marca 2020 r.¹⁰⁷ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie instalacji fotowoltaicznych przez [...]. Wydając decyzję administracyjną w tej sprawie, Prezes URE oparł się na ekspertyzie przedstawionej przez OSD. W dokumencie tym [...].

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

17. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku spółki z dnia 12 października 2018 r., dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania¹⁰⁸ wydano w dniu 29 listopada 2018 r., trwało ponad 32 miesiące (z wyłączeniem okresu zawieszenia postępowania – od 7 czerwca 2019 r. do 5 sierpnia 2019 r.). W postępowaniu nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 11 października 2021 r.¹⁰⁹ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie instalacji fotowoltaicznej przez [...]. Wydając decyzję administracyjną w tej sprawie, Prezes URE oparł się na ekspertyzie przedstawionej przez OSD, w której zastosowano kryterium napięciowe oraz kryterium jakości napięcia.

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

18. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 6 marca 2020 r. (wpływ do URE – 10 marca 2020 r.), w ramach którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania wydano w dniu 27 kwietnia 2020 r.¹¹⁰ trwało ponad 17 miesięcy. W postępowaniu nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (warunku tego nie dotrzymano w okresie od wszczęcia postępowania do wysłania wezwania z dnia 3 lipca 2020 r.; od 1 września 2020 r. (tj. terminu wyznaczonego w wezwaniu z 3 lipca 2020 r.) do 7 września 2020 r. (tj. daty kolejnego wezwania do stron postępowania); od 20 października 2020 r. (tj. terminu załatwienia sprawy wyznaczonego w wezwaniu z 7 września 2020 r.) do 11 lutego 2021 r. (daty zawiadomienia o zakończeniu postępowania dowodowego) oraz od 31 marca 2021 r. (tj. terminu wyznaczonego w zawiadomieniu o zakończeniu postępowania dowodowego) do 24 sierpnia 2021 r. (tj. daty wydania decyzji)). Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 24 sierpnia 2021 r.¹¹¹ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie instalacji fotowoltaicznej przez [...]. Wydając decyzję administracyjną w tej sprawie, Prezes URE oparł się na ekspertyzie przedstawionej przez OSD. W dokumencie tym zastosowano kryterium zapasu mocy i stwierdzono jego niespełnienie.

¹⁰⁷ Nr DPR.5111.2.4.2018.PKI.

¹⁰⁸ Nr DPR.5111.2.6.2018.JG.

¹⁰⁹ Nr DPR.5111.2.6.2018.JG.

¹¹⁰ Nr DPR.5111.21.2020.AST.

¹¹¹ Nr DPR.5111.21.2020.AST.

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

19. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 17 stycznia 2019 r. (wpływ do URE – 21 stycznia 2019 r.), w ramach którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania wydano w dniu 21 lutego 2019 r., trwało ponad sześć miesięcy. W postępowaniu nie zawiadomiono stron o niezakończonym terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy w okresie od 30 sierpnia (tj. terminu wyznaczonego w zawiadomieniu o zakończeniu postępowania dowodowego) do 10 września 2019 r. (tj. terminu wydania decyzji). Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 10 września 2019 r.¹¹² dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie przez [...]. Wydając decyzję administracyjną w tej sprawie, Prezes URE oparł się na ekspertyzie przedstawionej przez OSD. W dokumencie tym zastosowano kryterium zapasu mocy i stwierdzono jego niespełnienie.

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

20. Postępowanie w sprawie wniosku złożonego przez osobę fizyczną z dnia 2 maja 2019 r. (wpływ do URE – 7 maja 2019 r.) – nie wszczęto sprawy administracyjnej ze względu na brak tytułu prawnego wnioskodawcy do lokalu, którego dotyczyła odmowa przyłączenia. Sprawa zakończyła się 18 czerwca 2019 r. (wysłano do wnioskodawcy pismo wyjaśniające powody braku wszczęcia postępowania).
21. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 21 maja 2019 r. (wpływ do URE – 22 maja 2019 r., uzupełnienie wniosku z 1 czerwca 2019 r. za pomocą ePUAP), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania wydano w dniu 7 czerwca 2019 r.¹¹³, trwało ponad cztery miesiące. W trakcie postępowania nie zawiadamiano wnioskodawcy o niezakończonym terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 17 października 2019 r.¹¹⁴ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku przyłączenia mikroinstalacji przez [...].

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił¹¹⁵, że dwumiesięczny termin określony w art. 35 § 3 k.p.a. nie został przekroczony, albowiem do terminu nie wlicza się, zgodnie z tym przepisem, terminów przewidzianych dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

22. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 10 lipca 2018 r. (wpływ do URE – 16 lipca 2018 r.; uzupełniony wniosek – 17 sierpnia 2018 r.), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania wydano w dniu 23 sierpnia 2018 r.¹¹⁶, trwało ponad pięć miesięcy. W ramach postępowania nie zawiadomiono wnioskodawcy o niezakończonym terminie wyznaczonym w wezwaniu z dnia 22 listopada 2018 r. (tj. 20 grudnia 2018 r.) i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Decyzja Prezesa

¹¹² Nr DPR.5111.1.2.2019.PKI.

¹¹³ Nr OGD.5111.14.2019.DS.

¹¹⁴ Nr OGD.5111.14.2020.DS.

¹¹⁵ Pismo z dnia 30 listopada 2022 r., znak BDG.SOPIK.090.2.2022.MSzS.

¹¹⁶ Nr OSZ.5111.7.5.2018.WKo.

URE kończąca postępowanie z dnia 6 lutego 2019 r.¹¹⁷ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie mieszkania przez [...].

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił¹¹⁸, że w sprawie występowały opóźnienia spowodowane z winy strony, po odliczeniu których postępowanie trwało 61 dni, czyli przewidziane w k.p.a. dwa miesiące. W związku z brakiem przekroczenia terminu zakończenia postępowania, nie wysyłano zawiadomienia do 22 grudnia 2018 r.

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

23. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 22 lipca 2020 r. (wpływ do URE tego samego dnia za pośrednictwem e-mail; uzupełnienie wniosku – 7 sierpnia 2020 r.) było prowadzone zgodnie z przepisami k.p.a. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 20 października 2020 r.¹¹⁹ dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie mikroinstalacji przez [...].

24. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku spółki z dnia 29 grudnia 2021 r. (wpływ do URE – 30 grudnia 2021 r.; uzupełnienie wniosku – 13 stycznia 2021 r.), dla którego zawiadomienie o wszczęciu postępowania wydano w dniu 18 stycznia 2022 r. W postępowaniu nie zawiadomiono stron o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji (zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a.).

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił¹²⁰, że wobec stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania Prezes URE w dniu 16 marca 2022 r. wydał decyzję¹²¹ w sprawie umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., a co za tym idzie – nie zachodziły przesłanki do podejmowania jakiegokolwiek czynności związanej z postępowaniem dowodowym, w tym do zapoznawania stron ze zgrupowanym w sprawie materiałem dowodowym.

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

25. Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie wniosku osoby fizycznej z dnia 14 stycznia 2021 r. (wpływ do URE – 21 stycznia 2021 r.; wpływ uzupełnionego wniosku – 9 lutego 2021 r.). Postępowanie trwało ponad dziesięć miesięcy. W postępowaniu nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Decyzja Prezesa URE kończąca postępowanie z dnia 27 grudnia 2021 r.¹²² dotyczyła stwierdzenia braku obowiązku zawarcia umowy przez [...].

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił¹²³, że mając na uwadze przepisy k.p.a. stanowiące, iż do czasu rozstrzygnięcia sprawy nie wlicza się m.in. przedłużeń występujących z winy stron, postępowanie w sprawie wszczętej na podstawie wniosku, trwało krócej od przewidzianych w k.p.a. dwóch miesięcy. Również z tej przyczyny nie wysyłano do stron zawiadomienia o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu.

¹¹⁷ Nr OSZ.5111.7.10.2018.WKo.

¹¹⁸ Pismo z dnia 5 grudnia 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

¹¹⁹ Nr OGD.5111.3.2020.DS.

¹²⁰ Pismo z dnia 13 grudnia 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

¹²¹ Nr OLB.5111.7.2021.TD.

¹²² Nr OSZ.5111.1.27.2021.TSy.

¹²³ Pismo z dnia 5 grudnia 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

Nieprawidłowości stwierdzone w sprawie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.828-2196)

3.3 Analiza wniosków o wydanie decyzji w sprawie budowy linii bezpośredniej

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił¹²⁴, że w URE nie została opracowana odrębna procedura dotycząca analizy wniosków o wydanie decyzji w sprawie budowy linii bezpośrednich. Każda sprawa – ze względu na uwarunkowania faktyczne i prawne – wymagała indywidualnego podejścia.

W rozpatrywanych sprawach Prezes URE, w pierwszej kolejności, dokonywał oceny, czy projektowana linia elektroenergetyczna wypełniała definicję linii bezpośredniej, o której mowa w art. 3 pkt 11f ustawy prawo energetyczne, a w przypadku uznania, że była to linia bezpośrednia – oceniał, czy zaistniały przesłanki wymienione w art. 7a ust. 4 ustawy prawo energetyczne do wydania zgody na budowę tej linii. W każdej z zakończonych spraw planowana do wybudowania linia elektroenergetyczna nie wypełniała definicji linii bezpośredniej, tj. linii, która:

- łączyła wydzieloną jednostkę wytwarzania energii elektrycznej bezpośrednio z odbiorcą lub
- łączyła jednostkę wytwarzania energii elektrycznej przedsiębiorstwa energetycznego z instalacjami należącymi do tego przedsiębiorstwa albo instalacjami należącymi do przedsiębiorstw od niego zależnych.

W okresie objętym analizą do Prezesa URE wpłynęły cztery wnioski, które były rozpatrywane w procedurze analizy wniosków o wydanie decyzji w sprawie budowy linii bezpośredniej. Dwa z nich, które zakończyły się wydaniem przez Prezesa URE decyzji o odmowie wydania zgody na budowę, nie wypełniały definicji ustawowej linii bezpośredniej, jedna sprawa zakończyła się wydaniem postanowienia o zwrocie wniosku na podstawie art. 261 §2 k.p.a., zaś jedna pozostawała w trakcie rozpatrywania.

(akta kontroli str.6-16, 3299-3511)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Postępowania administracyjne wymienione w pkt 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 były prowadzone dłużej niż przewidywały to przepisy k.p.a., tj. powyżej dwóch miesięcy dla spraw szczególnie skomplikowanych.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił, że sprawy dotyczące sporów były szczególnie skomplikowane. Konieczne było prowadzenie analiz, wykładni przepisów, uzyskiwanie wyjaśnień wnioskodawców i OSD. Występowały także utrudnienia spowodowane pandemią, w tym pracą zdalną i chorobami pracowników URE. Do czynników, które wpływały na długość prowadzonych postępowań należały też częste zmiany i zawilość przepisów ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, które regulowały m.in. kwestie prowadzonych spraw administracyjnych. Pracownicy URE prowadzący postępowania administracyjne byli obciążeni innymi

¹²⁴ Pismo z dnia 2 września 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

zadaniami¹²⁵. W przypadku niektórych z tych postępowań dochodziło do zmian osób prowadzących sprawy, co dodatkowo wydłużało czas ich zakończenia.

Dyrektor Generalny wyjaśnił także¹²⁶, że w celu zdobycia kadr do obsługi m.in. spraw związanych z prowadzeniem postępowań w sprawie odmów przyłączenia, prowadzono nabory, a także działania mające na celu wsparcie kadrowe w postaci organizacji wolontariatów, praktyk studenckich oraz sporządzania ofert wysyłanych do Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. DPR zgłaszał zapotrzebowanie oddelegowania lub uzyskania finansowania (np. zlecenie, nagroda specjalna przy wsparciu wewnętrznym) na pracownika z wykształceniem technicznym. Corocznie DPR zgłaszał także zapotrzebowanie na finansowanie biegłych na potrzeby rozstrzygnięcia sporów.

Dyrektor Generalny URE wskazał także na problemy ze zdobyciem i utrzymaniem pracowników w związku z ograniczonymi możliwościami finansowymi Prezesa URE oraz wymaganiami finansowymi, jakie przedstawiali kandydaci do pracy.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił także, że do wnioskodawców i OSD oraz instytucji wystosowywane były wezwania lub pisma o wyjaśnienia bądź dokumenty. Odpowiedzi były nierzadko wysyłane z opóźnieniem. Po ich otrzymaniu konieczna była gruntowna analiza przesłanego materiału dowodowego. W trakcie prowadzonych postępowań nastąpiły też utrudnienia spowodowane pandemią.

Zdaniem NIK, o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie, określonym w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.). Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2 k.p.a.)¹²⁷. Zawiadomienie o niezakończeniu sprawy w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy powinno być wysłane przed upływem wyznaczonego terminu zakończenia postępowania, aby odniosło skutek w postaci skutecznego informowania stron postępowania o wszelkich zmianach przewidywanego terminu zakończenia sprawy (zgodnie z zasadą informowania wynikającą z art. 9 k.p.a.). Umożliwi to także skuteczne zaplanowanie przez strony działań w odpowiednich terminach.

Odnosząc się do spraw, w których okres prowadzenia postępowania nie został przekroczony ze względu na fakt, iż do czasu rozstrzygnięcia sprawy nie wlicza się m.in. przedłużeń występujących z winy stron oraz niezależnych od organu, NIK wskazuje, że mimo braku formalnego przekroczenia ustawowego terminu załatwienia spraw, dobrą praktyką powinno być informowanie stron o wszelkich przekroczeniach wskazanych w zawiadomieniach dat rozstrzygnięcia spraw administracyjnych. Strony nie mają bowiem aktualnej i stałej informacji o tym, które terminy nie są wliczane do terminów załatwienia spraw, co wpływa na brak możliwości ustalenia, o jaki okres przesunięty zostanie termin zakończenia ich spraw.

Odnosząc się do przyczyn związanych z liczbą prowadzonych postępowań i spraw oraz zdobyciem i utrzymaniem kadr, NIK zauważa, że duże obciążenie organu

¹²⁵ M.in. prowadzili postępowania administracyjne, udzielali odpowiedzi pisemnych i telefonicznych na skargi i zapytania odbiorców i instytucji państwowych, przeprowadzali monitoringi działalności przedsiębiorstw energetycznych.

¹²⁶ Pismo z dnia 9 marca 2023 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

¹²⁷ Przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2023 r. III SAB/Wr 1168/22.

liczbą prowadzonych spraw ani problemy kadrowe nie są przyczynami niezależnymi od organu, które mogą nie być wliczane do terminów załatwienia spraw. Sprawność działania administracji jest zasadniczą funkcją państwa, a zadaniem władz państwowych jest takie zorganizowanie administracji, by była ona stanie realizować swoje zadania w terminach wskazanych w ustawie. Opieszałość powstająca wskutek braków kadrowych nie jest zawiniona przez poszczególnych pracowników organu, lecz może być skutkiem braku adekwatnego wzmocnienia komórek organizacyjnych. Nie jest także dopuszczalne, by natłok spraw był stałą przyczyną niezakończania przez organ spraw w terminie. O ile może być on przyczyną incydentalnie blokującą terminowe załatwienie spraw administracyjnych, o tyle nie może być przyczyną, na którą organ cyklicznie powołuje się w każdej prowadzonej sprawie administracyjnej.

(akta kontroli str. 926-993, 1079-1141, 1230-1384, 1416-1628, 1643-1775, 1780-1966, 1972-2196)

2. W ramach postępowań wymienionych w pkt 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 25 nie informowano stron o niezakończaniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy lub zawiadomienia takie wysyłano do stron po upływie terminu wynikającego z zawiadomienia.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił, że strony nie były informowane o każdym przypadku niezakończania spraw w terminie i wyznaczeniu nowego terminu (zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.) ze względu na dużą liczbę prowadzonych spraw i niedobory obsady kadrowej w URE, dużą rotację pracowników i jednoczesne trudności z pozyskaniem nowych pracowników na nieobsadzone stanowiska. Napływ wniosków o rozstrzygnięcie sporów skumulowany był z bardzo dużym wzrostem obciążenia pracowników innymi sprawami, w tym charakteryzującymi się terminami zawitymi postępowaniami sądowymi, co spowodowało brak możliwości niezwłocznego procesowego reagowania w prowadzonych postępowaniach. Skoncentrowano się na analizie zgromadzonego materiału dowodowego i wszechstronnej jego ocenie w poszczególnych sprawach, tak aby było możliwe maksymalnie szybkie ich zakończenie.

Zdaniem Dyrektora Generalnego URE, zawiadomienie o nowym terminie załatwienia sprawy (zgodnie z art. 36 § 1 i § 2 k.p.a.) jest czynnością materialno-techniczną i nie podlega zaskarżeniu, a z treści tego przepisu nie wynika wprost, że strona powinna być zawiadomiona o nowym terminie sprawy przed upływem poprzedniego terminu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego URE, wysyłanie zawiadomienia z art. 36 k.p.a. o niezakończaniu postępowania w wyznaczonym terminie na etapie pisania i uzgadniania ostatecznej treści decyzji nie miałyby uzasadnienia w ekonomice postępowania i generowałyby niepotrzebne koszty. Ponadto żadna ze stron postępowania nie wniosła skarg dotyczących przebiegu postępowania, a zwłaszcza terminu jej załatwienia.

W ocenie NIK, mimo dużego skomplikowania spraw i dużej ich liczby oraz obciążenia pracą prowadzących postępowania, a także bez względu na etap postępowania (nawet jeśli jest to etap przygotowania decyzji administracyjnej) należy dołożyć wszelkiej staranności w celu stałego informowania o aktualnych i istotnych dla stron terminach i czynnościach podejmowanych w postępowaniu. Terminy powinny być tak wyznaczane, aby umożliwiły ich dotrzymanie lub ponowne poinformowanie stron o ich niedotrzymaniu i wyznaczeniu nowych terminów jeszcze przed ich upływem.

Odnosząc się do argumentu braku wniesienia przez strony skarg, NIK zauważa, że w przypadku postępowań wymienionych w pkt 7, 10, 11 strony wniosły

ponaglenia, które są środkiem dyscyplinowania organu do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawach, których termin zakończenia nie był dla stron satysfakcjonujący.

(akta kontroli str. 830-853, 926-993, 1079-1141, 1145-1225, 1230-1243, 1331-1384, 1416-1628, 1643-1775, 1780-1966, 1972-2196)

3. W postępowaniach wymienionych w pkt 7, 10, 11 Prezes URE nieterminowo rozpatrzył złożone przez strony ponaglenia.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił, że ponaglenia wpływały do URE w okresach, kiedy sprawy, których dotyczyły, były na takim etapie zaawansowania, że mając na uwadze art. 37 § 5 i 8 k.p.a., organ realizował niezbędne działania zmierzające do niezwłocznego zakończenia sprawy, co było rozwiązaniem korzystnym dla stron postępowań. Formą rozpatrzenia ponagleń było zrealizowanie w terminie wskazanym przez k.p.a. działań nakierowanych na zakończenie postępowania. Przy ograniczonych zasobach kadrowych i dużej liczbie wniosków o rozstrzygnięcie sporów, taki sposób postępowania wydawał się bardziej efektywny. Dyrektor Generalny URE wskazał, że następowała duża rotacja pracowników oraz istniały trudności z pozyskaniem nowych pracowników na nieobsadzone stanowiska, a jednocześnie wystąpił skumulowany napływ wniosków o rozstrzygnięcie sporów w liczbie przekraczającej możliwości niezwłocznego procesowego reagowania w prowadzonych postępowaniach.

Odnosząc się do tej kwestii, NIK zauważa, że przepisy k.p.a. w art. 37 § 5 i § 6 przewidują precyzyjnie określony siedmiodniowy termin liczony od dnia otrzymania ponaglenia na jego rozpatrzenie. Stan zaawansowania prac nad daną sprawą ani też inne czynniki nie zostały przez ustawodawcę uwzględnione i wskazane jako te, które mogłyby wpłynąć na terminy rozpatrzenia złożonych przez strony ponagleń, zaś Prezes URE powinien stosować w tym zakresie przepisy k.p.a.

(akta kontroli str. 1230-1330, 1416-1596)

4. W ramach spraw wymienionych w pkt 8, 9 nie pouczone strony o możliwości złożenia ponaglenia.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w postępowaniach na skutek błędu ludzkiego nie pouczone strony o uprawnieniu do wniesienia ponaglenia, była to bowiem standardowa formuła zawierana w takich pismach.

NIK zauważa, że organ administracji publicznej w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy obowiązany jest zawiadomić stronę o jej niezakończonym w wyznaczonym terminie, ale też wskazać środek obrony bezczynnością lub przewlekłością postępowania, jakim jest ponaglenie. Wprowadzenie obowiązku pouczenia, służy ochronie strony przed niezajomością prawa, a tym samym pouczeniu o prawie obrony przed bezczynnością lub przewlekłością postępowania.

(akta kontroli str. 1230-1243, 1337-1384)

5. W sprawie wymienionej w pkt 24 nie zapewniono wnioskodawcy możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, co było niezgodne z art. 10 § 1 k.p.a.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił¹²⁸, że wobec stwierdzenia bezprzedmiotowości postępowania Prezes URE wydał decyzję z dnia 16 marca 2022 r. w sprawie umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Zdaniem URE, nie zachodziły w tym przypadku przesłanki do podejmowania

¹²⁸ Pismo z dnia 13 grudnia 2022 r., znak BDG.SOPiK.090.2.2022.MSzS.

jakiegokolwiek czynności związanej z postępowaniem dowodowym, w tym do zapoznawania stron ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym.

NIK zauważa, że zastosowanie przepisu art. 10 § 1 k.p.a. jest ograniczane wyłącznie do przypadków, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a., tj. przypadków, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. W ocenie NIK, w niniejszej sprawie takie okoliczności nie zachodziły, zatem niezgodne z przepisami było pozbawienie wnioskodawcy możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów (w tym wyjaśnień OSD uzyskanych na etapie tego postępowania). Skoro postępowanie zostało wszczęte oraz zakończone wydaniem decyzji, to należało także zapewnić wnioskodawcy możliwość zapoznania się i wypowiedzenia co do zebranych w sprawie dowodów.

(akta kontroli str. 1230-1243, 1385-1411)

6. W sprawach wymienionych w pkt 10, 11, 12, 13, 14 zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie o rozstrzygnięcie sporu zostało wystosowane do stron w terminie powyżej jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku do URE.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił, że strony postępowań zostały zawiadomione o ich wszczęciu wraz z wezwaniem do przedstawienia niezbędnych dokumentów i wyjaśnień. Takie kompleksowe zawiadomienie uzasadnione było ekonomią postępowania przy ograniczonych zasobach kadrowych i było możliwe dopiero po przeanalizowaniu dokumentów przedłożonych przez wnioskodawców. Działania polegające na zawiadomieniu stron o wszczęciu postępowania i wezwaniu stron do nadesłania niezbędnych dokumentów i wyjaśnień podjęto w najkrótszym możliwym terminie, uwzględniającym konieczność równoległego podejmowania czynności we wszystkich prowadzonych postępowaniach, zgodnie z kolejnością wpływu i możliwościami kadrowymi jednostek organizacyjnych URE prowadzących postępowania.

NIK zauważa, że czynności formalne w zakresie zawiadomienia o wszczęciu postępowania i wyznaczeniu terminu jego zakończenia, powinny być podejmowane jak najszybciej, w celu poinformowania stron postępowania o otrzymaniu wniosku i jego procedowaniu. Wynika to z zasady szybkości i prostoty postępowania opisanej w art. 12 k.p.a., zgodnie z którym organy powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie prostymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Należy przy tym zauważyć, że weryfikacja formalnych wymogów dotyczących złożonych wniosków jest czynnością, która powinna być podjęta niezwłocznie po otrzymaniu podania i nie wymaga specjalistycznej wiedzy w celu prawidłowej oceny spełnienia tych warunków.

(akta kontroli str. 1230-1243, 1331-1336, 1416-1628, 1643-1775)

7. W postępowaniach wymienionych w pkt 3, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 Prezes URE oparł się na ekspertyzach przedstawionych przez OSD bez dokonania ich szczegółowej analizy.

Dyrektor Generalny URE wyjaśnił, że ekspertyzy, które były przekazywane w postępowaniach przez OSD, zostały sporządzone w trybie realizacji przez operatora systemu dystrybucyjnego przepisów art. 7 ust. 8e ustawy prawo energetyczne, nie zaś dla potrzeb uzasadnienia odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci źródeł, zaś w toku postępowania wnioskodawcy nie kwestionowali ich merytorycznych postanowień. Sporządzane w trybie art. 7 ust. 8e pkt 1 ustawy prawo energetyczne ekspertyzy dotyczą ściśle technicznych aspektów ich wpływu na funkcjonowanie sieci elektroenergetycznej.

NIK ocenia, że niezależnie od tego, w ramach jakiej procedury ekspertyza została sporządzona przez OSD, organ przyjął ją jako dowód w ramach prowadzonego postępowania, zatem powinien poddać ją wnikliwej ocenie, a nie przyjmować jej wyniki bez dokonania własnej analizy dowodu. Tymczasem, w ocenie NIK, Prezes URE przyjął wynikające z nich wnioski, bez dokonania własnej, pogłębionej analizy przyjętych założeń.

NIK zauważa, że wyjaśnienia Prezesa URE dotyczące wykorzystania przedstawionych przez OSD ekspertyz w procesie oceny wniosku o rozstrzygnięcie sporu są wewnętrznie sprzeczne. Z jednej bowiem strony Prezes wskazuje na brak podstaw prawnych do jej korekty lub uzupełnienia, ale z drugiej, mimo braku podstaw do jej sporządzenia w ramach postępowania, jej wyniki wykorzystał w ramach postępowania. Jednocześnie brak jest w wydanych decyzjach organu lub w aktach sprawy potwierdzenia analizy kwestii dotyczących specyficznych właściwości poszczególnych źródeł, o których przyłączenie wnioskowano. Z kolei przywołane w wyjaśnieniach wyroki sądów nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do uznania argumentów Prezesa URE, ponieważ w sprawach dotyczących odmów przyłączenia istotna jest specyfika konkretnej sprawy i źródeł.

NIK zauważa również, że argument dotyczący niekwestionowania przez strony postępowań wniosków płynących z przedstawionych ekspertyz jest nieuzasadniony, bowiem w trakcie postępowań wnioskodawcy nie mogli zapoznać się z pełną treścią ekspertyz, które stanowiły jedną z podstaw wydania odmowy przyłączenia (niezależnie od tego, czy była sporządzona w związku z procedurą odmowy przyłączenia, czy też zgodnie z przepisami art. 7 ust. 8e ustawy prawo energetyczne), albowiem dostęp do niej został ograniczony przez Prezesa URE postanowieniami o wyłączeniu prawa do wglądu do pełnej treści ekspertyz¹²⁹. Jako powód ograniczenia wglądu do pełnej treści ekspertyz Prezes URE wskazał, że informacje zawarte w tych dokumentach były istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa pracy systemu elektroenergetycznego, ze względu na specyfikę budowy sieci elektroenergetycznej oraz bezpieczeństwo energetyczne kraju. Wnioskodawcy mieli możliwość zapoznania się wyłącznie z wnioskami końcowymi ekspertyz, podczas gdy kluczowy dla wyników ekspertyz mógł być sposób formułowania przyjętych założeń.

(akta kontroli str. 926-929, 994-1074, 1230-1243, 1331-1336, 1416-1488, 1643-1775, 1780-1966, 1972-2196)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes URE był powiadamiany przez OSD o odmowach przyłączenia do sieci i podejmował działania w celu identyfikacji ewentualnych przypadków braku powiadomienia o odmowach przyłączenia. Analizował także dotrzymywanie przez OSD terminu wydania warunków przyłączenia.

Prezes URE rozpatrywał wnioski o rozstrzygnięcie sporów dotyczących odmów przyłączenia, jednak zadanie to wykonywał z naruszeniem zasady legalności. W ramach postępowań wystąpiły naruszenia przepisów k.p.a. dotyczących procedur i terminów rozpatrzenia wniosków otrzymanych przez Prezesa URE. Prowadząc postępowania, Prezes URE przekraczał terminy wynikające z k.p.a. na zakończenie postępowań, w wielu sprawach nie informował stron o niezalążeniu spraw w terminie (przed upływem wyznaczonego terminu) oraz o wyznaczeniu nowego

¹²⁹ Np. postanowienie z dnia 17 stycznia 2019 r., znak DPR.5111.2.5.2018.JG; postanowienie z dnia 31 maja 2019 r., znak DPR.5111.1.2.2019.PKI; postanowienie z dnia 17 grudnia 2019 r., znak DPR.5111.2.4.2018.PKI; postanowienie z dnia 31 stycznia 2020 r., znak DPR.5111.2.6.2016.JG; postanowienie z dnia 28 lutego 2020 r., znak DPR.5111.1.6.19.2019.JG; postanowienie z dnia 17 lipca 2020 r., znak DPR.5111.21.2020.AST; postanowienie z dnia 31 lipca 2020 r., znak DPR.5111.1.14.2019.AST; postanowienie z dnia 10 sierpnia 2021 r., znak DPR.5111.2.6.2016.JG; postanowienie z dnia 22 listopada 2021 r., znak DPR.5111.86.2021.JG

terminu. Ponaglenia składane przez wnioskodawców ramach prowadzonych postępowań były rozpatrywane niezgodnie z terminami wynikającymi z k.p.a. dotyczących ich rozpatrzenia, co spowodowało, że nie zostały one rozpatrzone i załatwione zgodnie z terminami i procedurami wynikającymi z przepisów k.p.a. Zidentyfikowano przypadki niepoinformowania stron o możliwości złożenia ponaglenia oraz przypadek niezawiadomienia strony o możliwości wypowiedzenia się co do materiałów i dowodów przed wydaniem decyzji. W trakcie postępowań Prezes URE uwzględniał ekspertyzy przedstawiane przez OSD, nie dokonując ich szczegółowej analizy, tj. nie uwzględniając specyfiki instalacji, która była przedmiotem wniosku, którego dotyczył spór.

IV. 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. Zorganizowanie pracy i prowadzenie polityki kadrowej tak, by dotrzymywane były terminy rozpatrywania spraw, określone przepisami k.p.a., które Prezes URE jest zobowiązany dotrzymywać.
2. Uwzględnianie odmów przyłączenia w danym rejonie dla poszczególnych rodzajów źródeł energii przy analizie projektów i sprawozdań z realizacji planów rozwoju.

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 Najwyższej Izby Kontroli. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 7 lipca 2023 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departamentu Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji

p.o. Dyrektora

Maciej Maciejewski

/-/