



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LWR.410.025.02.2018

Pan
Maciej Bando
Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki
Al. Jerozolimskie 181
02-222 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/086 – „Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Regulacji Energetyki - Południowo Zachodni Oddział Terenowy we Wrocławiu ¹ , ul. Marszałka J. Piłsudskiego, 50-032 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Bando, Prezes URE od dnia 2 czerwca 2014 r. ² , a od dnia 1 stycznia 2012 r. Wiceprezes URE.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zasadność zmian taryf energii cieplnej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014- 2018 do dnia zakończenia czynności kontrolnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Paweł Matuszak, główny specjalista k.p., upoważnienia do kontroli nr LWR/225/2018 z dnia 16 października 2018 r. i LWR/241/2018 z dnia 19 listopada 2018 r.

(akta kontroli str.1, 935)

¹ Dalej: „OT we Wrocławiu” lub „Oddział”.

² Dalej: „Prezes URE”.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2014–2018 kontrolowana jednostka rzetelnie realizowała zadania dotyczące weryfikacji zasadności zmian taryf energii cieplnej. Analizowała koszty będące podstawą do określenia taryfy w oparciu o sprawozdania finansowe oraz plany rzeczowo-finansowe składane przez przedsiębiorstwa energetyczne. Uwzględniając charakterystykę techniczną przedsiębiorstwa, na podstawie dokumentacji źródłowej wskazującej m.in. wielkość zamówionej mocy cieplnej, roczną sprzedaż ciepła oraz ilość nośnika ciepła, weryfikowała wykazane przez przedsiębiorstwa planowane dla pierwszego roku obowiązywania taryfy, uzasadnione roczne koszty wykonywania działalności gospodarczej, modernizacji i rozwoju oraz realizacji inwestycji. Jednocześnie Oddział podejmował działania, aby zatwierdzana taryfa uwzględniała ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek. Wydawane decyzje w sprawie zatwierdzenia taryfy zawierały wszystkie elementy wymagane ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, a taryfy wyłącznie dozwolone pozycje cen stawek i opłat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasadność zmian taryf energii cieplnej

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z właściwością terytorialną do zadań OT we Wrocławiu, w badanym okresie, należało m.in. prowadzenie postępowań w sprawie zatwierdzenia taryf dla ciepła przedkładanych przez przedsiębiorstwa energetyczne mające siedzibę w województwie dolnośląskim i opolskim.

W związku z przyjętą w Oddziale bezwydziałową strukturą organizacyjną, prowadzeniem postępowań administracyjnych w ww. sprawach w latach 2014 - 2018 zajmowało się ogółem 10 pracowników bezpośrednio podległych Dyrektorowi OT we Wrocławiu.

(akta kontroli str. 2- 6, 128 – 239, 258 - 294)

2. W okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 17 października 2018 r. do OT we Wrocławiu wpłynęło 77 wniosków dotyczących zmiany taryf dla ciepła, z tego 10 z 2014 r. dotyczyło taryf, których okres obowiązywania minął w 2014 r., a dokumentacja z nimi związana została poddana procedurze brakowania⁶. Żadnego z pozostałych 67 wniosków (niepoddanych brakowaniu wraz z dokumentacją taryfową) nie uzasadniono zmniejszeniem przez odbiorców zapotrzebowania na ciepło. Kalkulacje wnioskowanych zmian cen i stawek w taryfach oparte na wielkościach mniejszego niż w poprzednim okresie zapotrzebowania na ciepło, w żadnym przypadku nie uzasadniano termomodernizacją budynków mieszkalnych spółdzielni mieszkaniowych.

(akta kontroli str. 2-6, 303 – 311, 378- 639 878 -893)

3. Z wszczętych, w wyniku 67 ww. wniosków, postępowań przez OT we Wrocławiu, zakończono 64 postępowania, natomiast trzy postępowania według stanu na dzień 23 października 2018 r. były w toku. W wyniku zakończonych postępowań, upoważnieni pracownicy Oddziału, w imieniu Prezesa URE, wydali:

- 37 decyzji zatwierdzających wysokość taryf dla ciepła,

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

⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 2096.

⁶ Zgodnie z zarządzeniem nr 8/2009 Prezesa URE z dnia 9 grudnia 2009 r. okres przechowywania dokumentów o symbolu kwalifikacyjnym 4210 – zatwierdzanie taryf ciepłych, mają 3 letni okres przechowywania po dacie końcowej uprawomocnienia się decyzji, liczony od dnia 1 stycznia roku następnego.

- 19 decyzji zmieniających termin obowiązywania taryfy,
- dwie decyzje odmawiające zmiany taryfy,
- sześć decyzji umarzających na wniosek strony wszczęte postępowania w sprawie zmiany taryfy.

Z 37 decyzji zatwierdzających wysokość taryfy dla ciepła, w 21 przypadkach zatwierdzono wzrost taryf, a w 10 obniżono ich wysokość. Kolejne pięć decyzji dotyczyło taryf po zaistniałych zmianach koncesji dla przedsiębiorstw energetycznych, a jedna - taryfy przedsiębiorstwa obrotu ciepłem, zawierającej stawki opłat za obsługę odbiorców wyrażone w złotych za MW zamówionej mocy cieplnej oraz określającej warunki stosowania cen i stawek opłat ustalonych w taryfach innych przedsiębiorstw energetycznych.

(akta kontroli str. 2-6)

4. Na 37 decyzji zatwierdzających taryfy dla ciepła, w 29 decyzjach zatwierdzono wnioskowane przez przedsiębiorstwa energetyczne wartości, w ośmiu natomiast przypadkach zatwierdzono stawki w wysokości niższej niż wnioskowane.

(akta kontroli str. 303 – 311, 660 – 663)

5. Przyczyną zatwierdzania niższych wartości taryf niż wnioskowane, było nieprawidłowe oszacowanie przez przedsiębiorstwa energetyczne planowanych kosztów, stanowiących podstawę ustalania taryfy. W toku prowadzonych postępowań pracownik Oddziału dokonywał kalkulacji stawek opłat na podstawie przedstawionej przez przedsiębiorstwo dokumentacji źródłowej, wskazując m.in. zawyżone koszty strat ciepła oraz eliminując błędy matematyczne w obliczeniach. Dokonując oceny i weryfikacji kosztów z dokumentacją źródłową Oddział wzywał przedsiębiorstwa energetyczne do szczegółowego uzasadniania i udokumentowania kosztów prowadzonej działalności stanowiących podstawę ustalenia taryfy.

(akta kontroli str. 660-663)

6. W dwóch przypadkach przyczyną odmowy zmiany taryf, był brak, w ocenie OT we Wrocławiu, istotnej zmiany warunków wykonywania działalności gospodarczej, co uzasadniałoby w myśl § 28 tzw. rozporządzeń taryfowych⁷ zmianę wprowadzonej już do stosowania taryfy.

(akta kontroli str. 660-663)

7. W latach 2014-2018 nie odnotowano odwołań przedsiębiorstw energetycznych od decyzji w sprawie taryf dla ciepła.

(akta kontroli str. 660 – 663)

8. Szczegółowymi badaniami objęto 10 postępowań w sprawie zmian taryf dla ciepła⁸ wszczętych na wnioski przedsiębiorców realizujących dostawy ciepła dla spółdzielni mieszkaniowych objętych niniejszą kontrolą P/18/086⁹. Wnioski dotyczące tych spraw¹⁰ skierowano do Oddziału, między innymi w związku z utratą ważności bieżących taryf albo zmianami uwarunkowań technicznych,

⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz.U. Nr 195 poz. 1291), oraz rozporządzenie Ministra Energii z dnia 22 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz.U. z 2017 r. poz. 1988).

⁸ Z 10 postępowań w sprawie zmian taryf dla ciepła, siedem obejmowało ceny i stawki opłat za zamówioną przez odbiorców (m.in. spółdzielnie mieszkaniowe „Podzamcze” w Wałbrzychu oraz Spółdzielnię Mieszkaniową Lokatorsko-Własnościową w Jaworze) moc cieplną, cenę ciepła cenę nośnika ciepła oraz stawki opłat za usługi przesyłowe, a trzy obejmowały stawki opłat za usługi przesyłowe dla Mazowieckiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Płocku.

⁹ Mazowieckiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Płocku, Spółdzielni Mieszkaniowej „Podzamcze” w Wałbrzychu oraz Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej w Jaworze.

¹⁰ Postępowania zakończone decyzjami: OWR-4210-33/215/134/XIV-A/AŁ, OWR45/2016/134/XV A/AŁ, OWR-4210.342017.134.XVI-A-DB, OWR-4210-49/2014/24091/I-A/AŁ, OWR-4210-27/2016/24091/II-A/AŁ, OWR.4210.19.2017.24091.III-A.GM, OWR-4210-52/2014/2015/193/XII-B/MK, OWR-4210-15/2016/193/XIII-A/AŁ, OWR.4210.12.2017.193.XIV-A.AŁ, OWR.4210.12.2018.193.XV.GM.

ekonomicznych lub organizacyjnych realizacji dostaw ciepła, między innymi przejęcie w 2014 r. przez jednego z przedsiębiorców¹¹ nowych źródeł ciepła i zasilanych z nich sieci od innego dostawcy ciepła, zmianę mocy zainstalowanej oraz likwidację w 2016 r. pięciu kotłowni lokalnych, a w 2017 r. dwóch dalszych kotłowni lokalnych eksploatowanych przez innego dostawcę ciepła¹². Kolejny przedsiębiorca dostarczający ciepło¹³, we wniosku z 2016 r. sygnalizował zmiany organizacyjne polegające na wyodrębnieniu nowych trzech spółek, co skutkowało zmniejszeniem wartości regulacyjnej aktywów, zmniejszenie poziomu możliwego do uzyskania zwrotu kapitału oraz zmiany struktury kosztów prowadzonej działalności.

W badanej próbie koszty będące podstawą do określenia taryf analizowano m.in. w oparciu o sprawozdania finansowe, wobec których Oddział dysponował informacją, że zbadane zostały zgodnie z przepisami o rachunkowości¹⁴ lub podlegały wyłączeniu od badania oraz o dokumenty wskazujące na planowane dla pierwszego roku stosowania taryfy - koszty związane z realizacją poszczególnych zadań przedsiębiorstwa, z uwzględnieniem jego charakterystyki technicznej, (w podziale na koszty stałe i zmienne, w tym m.in. koszty wynagrodzeń i świadczeń, amortyzacji, koszty usług obcych, podatków i opłat, materiałów, ubezpieczeń, usług telekomunikacyjnych, koszty finansowe, zakupu paliwa, energii elektrycznej i wody, opłat za korzystanie ze środowiska) oraz koszty wynikające z ustawy o efektywności energetycznej¹⁵. Przedsiębiorstwa przedkładały także plany inwestycji i/lub remontów oraz plan rozwoju, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹⁶. Powyższe działania były zgodne z wymogami art. 47 ust. 2e ww. ustawy oraz § 12 rozporządzenia taryfowego.

(akta kontroli str. 314, 409 – 413, 414- 419, 660- 663, 852- 855)

9. Zatwierdzone w wyniku 10 badanych postępowań taryfy zawierały wyłącznie dozwolone pozycje cen i stawek opłat, określone w § 7 rozporządzenia taryfowego. W taryfach zamieszczano: [1] objaśnienia pojęć i skrótów używanych w taryfie, [2] zakres działalności gospodarczej związanej z zaopatrzeniem w ciepło, [3] podział odbiorców na grupy taryfowe, [4] rodzaje oraz wysokość cen i stawek opłat w tym cenę za zamówioną moc cieplną, cenę ciepła, cenę nośnika ciepła, stawkę opłaty stałej za usługi przesyłowe, stawkę opłaty zmiennej za usługi przesyłowe, stawki opłat za przyłączenie do sieci ciepłowniczej, [5] sposób obliczania opłat, [6] warunki stosowania cen i stawek opłat, [7] informację o wprowadzeniu zmian cen i stawek opłat w związku z zatwierdzoną taryfą.

(akta kontroli str. 388- 391, 404-407, 422-429, 450- 456, 477- 482, 502-507, 527 – 532, 560 – 566, 595-602, 629 – 637)

10. W 10 kontrolowanych postępowaniach sprawdzano, czy dla pierwszego roku stosowania taryfy, uzasadnione roczne koszty wykonywania działalności gospodarczej w zakresie zaopatrzenia w ciepło i uzasadnione roczne koszty modernizacji i rozwoju oraz realizacji inwestycji z zakresu ochrony środowiska, będące podstawą do ustalenia ceny i stawek opłat dla pierwszego roku stosowania taryfy, określone były na podstawie przedstawianych przez przedsiębiorstwa energetyczne dokumentów źródłowych, wskazujących m.in. na: wielkość zamówionej mocy cieplnej, planowaną roczną sprzedaż ciepła oraz ilość nośnika ciepła dostarczanego do sieci ciepłowniczych, zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia taryfowego.

¹¹ Dostawcy ciepła do Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko–Własnościowej w Jaworze.

¹² Do Spółdzielni Mieszkaniowej „Podzamcze” w Wałbrzychu.

¹³ Przedsiębiorca z Wrocławia, dostarczający ciepło m.in. do Mazowieckiej Spółdzielni Mieszkaniowej w Płocku.

¹⁴ Stosownie do § 12 ust. 2 rozporządzenia taryfowego.

¹⁵ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. (Dz.U. 2016 r. poz. 831 ze zm.).

¹⁶ Dz.U. z 2018 r., poz. 755 ze zm. – dalej „Prawo energetyczne”.

Na podstawie wykazywanych przez przedsiębiorstwa, dla pierwszego roku stosowania taryfy, uzasadnionych kosztów wykonywania działalności gospodarczej wyliczono uzasadniony planowany przychód przedsiębiorstwa, będący rezultatem wprowadzenia nowej taryfy oraz podstawą kalkulacji cen i stawek opłat w niej ustalanych. Wartości planowane podczas prowadzonych postępowań ulegały wielokrotnym zmianom z uwagi na liczne wezwania przedsiębiorstw do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia dokumentacji, a także wskutek dokonywania weryfikacji przez Oddział kosztów uzasadnionych.

(akta kontroli str. 643- 652)

11. W ramach procesu zatwierdzania ustalonych przez przedsiębiorstwa energetyczne taryf, OT we Wrocławiu analizował sposób ich ustalenia (kalkulacji) z uwzględnieniem zarówno osiągnięcia korzyści ekonomicznych przez przedsiębiorstwa, jak i „ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat”. W tym celu weryfikował przyjęte do wyliczenia taryfy, koszty z dokumentacją źródłową (umowy, faktury, wydruki z kont księgowych) pod kątem respektowania zasad kalkulacji określonych w art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo energetyczne, zgodnie z którymi taryfy dla ciepła należy kalkulować w sposób zapewniający pokrycie kosztów uzasadnionych koncesjonowanej działalności gospodarczej. W myśl art. 3 pkt 21 ww. ustawy, kosztami uzasadnionymi są koszty przyjmowane przez przedsiębiorstwo do kalkulacji cen i stawek opłat ustalonych w taryfie w sposób ekonomicznie uzasadniony z zachowaniem należytej staranności, zmierzający do ochrony interesów odbiorców, nie zaś każde koszty będące kosztami uzyskania przychodów w rozumieniu prawa podatkowego. W wyniku prowadzonych postępowań przedsiębiorstwa energetyczne dokonywały weryfikacji kalkulacji taryf, niejednokrotnie powodując zmniejszenie wyliczonych cen stawek i opłat za ciepło.

(akta kontroli str. 384, 399, 416, 444, 470, 496, 520, 555, 588, 624, 643-652, 894- 897)

12. W trzech taryfach zatwierdzonych dla jednego z przedsiębiorców we Wrocławiu, z sieci którego, zasilanej z obcego źródła ciepła w Płocku odbierała ciepło Mazowiecka Spółdzielnia Mieszkaniowa, zastosowano, w ocenie NIK w sposób zasadny, uproszczony sposób kalkulacji taryfy. Cena ciepła odbieranego przez odbiorców z tej sieci w żaden sposób nie była bowiem uzależniona od ponoszonych przez przedsiębiorcę z Wrocławia kosztów w zakresie wytwarzania ciepła. W tym stanie rzeczy, w związku z kosztami posiadacza sieci ciepłowniczej, w jego taryfie skalkulowano stawki opłaty stałej oraz zmiennej za usługi przesyłowe, natomiast ceny za zamówioną moc cieplną, ceny ciepła oraz ceny nośnika ciepła, dostarczanego do napełniania instalacji odbiorczych oraz uzupełnienia jego ubytków ustalone były w taryfie wytwórcy ciepła (innego przedsiębiorcy energetycznego).

(akta kontroli: 378–559, 560–567, 595-602, 629-637, 643-652)

13. Wydawane decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy, w tym oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji, uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia oraz pouczenie w jakim trybie służy odwołanie od decyzji. Decyzje były podpisane przez uprawnionych do tego dyrektorów OT Wrocław.

(akta kontroli str. 386–387, 402–403, 420–421, 448–449, 475–476, 500-501, 527-528, 558–559, 627–628)

14. Wszystkie 10 objętych kontrolą postępowań w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła, zakończonych zostało w terminach określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (w siedmiu decyzjach

¹⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., dalej: „KPA”

wydano w terminie nieprzekraczającym miesiąca, a w trzech w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy od dnia otrzymania wniosku, wyłączając okresy oczekiwania na uzupełnienie wniosków przez zgłaszających taryfy lub udzielenie przez nich dodatkowych wyjaśnień).

(akta kontroli str. 378–639, 659, 664-666, 667–723, 724–877, 878-893)

15. Według ewidencji skarg i wniosków OT we Wrocławiu, w 2015 r. do Oddziału wpłynęły dwie skargi dotyczące stawek i opłat w zatwierdzonych przez Prezesa URE taryfach dla ciepła. W latach 2016–2018 nie odnotowano natomiast takich skarg. Do autorów obu skarg z 2015 r., w terminie określonym w art. 237 KPA, tj. miesiąca od otrzymania skarg, skierowano informacje, że kwestionowane przez nich wysokości stawek i opłat ustalone zostały w taryfach zgodnie z przepisami ustawy Prawo energetyczne oraz tzw. rozporządzeniem taryfowym. Wskazano w nich również m.in., że organ regulacyjny, jakim jest Prezes URE dokonuje kontroli taryfy już na etapie jej zatwierdzania i tylko pozytywna weryfikacja zasad jakimi kierowało się przedsiębiorstwo energetyczne przy opracowaniu taryfy skutkuje jej zatwierdzeniem. Stąd też negatywna weryfikacja prowadziłaby do odmowy zatwierdzenia taryfy.

(akta kontroli str. 638–639, 864-877)

16. W latach 2014-2018 w OT we Wrocławiu nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych, wewnętrznych¹⁸ jak i audytów w zakresie rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji w sprawie taryf dla ciepła.

(akta kontroli str. 299, 301-302, 638)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa dnia listopada 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Ewa Polkowska

.....
podpis

¹⁸ W URE nie wyodrębniono komórki organizacyjnej mającej w zakresie kompetencji przeprowadzanie kontroli wewnętrznych.