



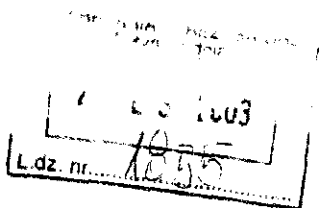
**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Krzysztof Szwedowski

Warszawa, 26 listopada 2003 r.

Skrzynka pocztowa Nr P-14

KGP/41022-1/03



**Pan  
Leszek Juchniewicz**

**Prezes  
Urzędu Regulacji Energetyki**

*Przeznaczony Panu Prezesowi*

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Urzędzie Regulacji Energetyki w Warszawie (URE) kontrolę p.n. *Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej*, którą objęto okres od 1 stycznia 2002 r. do 30 czerwca 2003 r.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 5 września 2003 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie.

1. Kontrola objęła dwa obszary merytoryczne: udzielanie przez Prezesa URE koncesji na działalność określoną w art. 32 *ustawy Prawo energetyczne*<sup>2</sup> oraz udzielanie zamówień publicznych. W tak określonym zakresie tematycznym, NIK nie wnosi uwag do organizacji systemu kontroli wewnętrznej ~~kierowanego przez siebie Urzędu~~ <sup>Najwyższego Regulacji Energetyki</sup>. Wykonywanie funkcji nadzoru i kontroli zostało ujęte w obowiązkach osób wykonujących funkcje kierownicze w Urzędzie. Stwierdzono przy tym występowanie nielicznych uchybień.

Niemniej jednak NIK przypomina, że po kontroli URE w zakresie obsługi odbiorców energii elektrycznej<sup>3</sup> NIK krytycznie oceniła (pod względem legalności) ograniczone wypełniania przez Prezesa URE obowiązku kontroli parametrów jakościowych dostaw i obsługi odbiorców. NIK stwierdziła, że sytuacja w tym zakresie nie uległa poprawie

*Skrzesane  
Uchwala  
Kolegium  
NIK 4/2004  
21.01.2004r.*

<sup>1</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 85 poz. 937 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504.

<sup>3</sup> *Informacja o wynikach kontroli obsługi odbiorców energii elektrycznej*, kwiecień 2003

*1066/15*

od czasu kontroli *Realizacji ustawy Prawo energetyczne*, a wnioski dotyczące działalności kontrolnej, skierowane ówczasnie do Prezesa URE nie zostały zrealizowane. Wyniki tej kontroli pozwalają bowiem na wyrażenie poglądu, że odbiorcy nie zawsze mają zdolność samodzielnej oceny jakości dostaw oraz o możliwości dochodzenia roszczeń.

---

2. W badanym okresie właściwe departamenty URE: Departament Koncesji (w I połowie 2002 r.) i Departament Przedsiębiorstw Energetycznych (od 1 lipca 2002 r. do 30 czerwca 2003 r.) przeprowadziły łącznie 1253 postępowania administracyjne w sprawach koncesyjnych, w tym 219 postępowania dotyczące energii elektrycznej i 1034 odnoszące się do paliw ciekłych.

Wynikiem zakończonych postępowań było wydanie przez Prezesa Urzędu decyzji administracyjnych w sprawach: udzielenia lub promesy koncesji – 670 decyzji, zmiany decyzji koncesyjnej - 435, cofnięcia koncesji - 133, uchylecia decyzji - 7, wygaśnięcia koncesji – 8 decyzji.

Odwołania od decyzji koncesyjnych złożyło 3 przedsiębiorców (0,2% postępowań), w tym po jednym w sprawach udzielenia koncesji, umorzenia postępowania koncesyjnego i cofnięcia koncesji.

W toku niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli zbadła - stronę formalną i procedury - dokumentację 44 zakończonych postępowań administracyjnych w sprawach koncesyjnych, dla 30 podmiotów gospodarczych, w tym 20 z okresów, w których w ocenie NIK wzrastało prawdopodobieństwo wystąpienia uchybień (od 1 lipca – 30 września 2002 r. – okres urlopowy i od 1 grudnia 2002 r. do 1 marca 2003 r. – koniec okresu sprawozdawczego). Badane decyzje dotyczyły obszarów: elektroenergetyki – 23 decyzje (15 firm), paliw ciekłych – 11 decyzji (10 firm), paliw gazowych - 10 decyzji (5 firm). Zbadane dokumentacje związane były z wydaniem 22 koncesji, cofnięciem 3 koncesji, zmianą zakresu 3 koncesji, zmianą 2 promes koncesji na 2 koncesje. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.

2.1. NIK zwraca uwagę, że w badanym okresie 583 postępowania administracyjne, tj. 46,5% ogółu prowadzonych przez Departament Koncesji i Departament Przedsiębiorstw Energetycznych, stanowiły postępowania w sprawie zmiany, cofnięcia, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji. Stosowana przez departamenty *Procedura postępowania przygotowującego decyzje koncesyjne*, stanowiąca załącznik do *decyzji nr 9/98 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 12 października 1998 r.*, wprowadzona została w okresie, w którym dominowały sprawy dotyczące udzielenia koncesji.

Procedura obejmowała m.in. obowiązek sporządzania, przez referenta sprawy, opinii z badania dokumentów postępowań administracyjnych w sprawach koncesyjnych. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że na 30 zbadanych przypadków, w ośmiu opinia taka nie została sporządzona. Kontrola wewnętrzna Urzędu, w wyniku postępowania przeprowadzonego w I połowie 2002 r. obejmującego 12 spraw rozpatrywanych w Departamencie Koncesji, stwierdziła analogiczne braki. Zarzuty kontroli wewnętrznej spotkały się jednak z zastrzeżeniami o bezzasadności, wyrażonymi w opinii dyrektora Departamentu Koncesji Jacka Bełkowskiego wskazującej jakoby „Przyjęty sposób rozpatrywania spraw koncesyjnych, zgodnie z decyzją Prezesa URE Nr 9/98 (...) nie przewiduje opracowania przez pracownika prowadzącego sprawę przygotowania opinii czy też sprawozdania w sprawie uchylecia, zmiany lub cofnięcia koncesji. Opinie takie sporządzane są wyłącznie w przypadku wydawania decyzji w przedmiocie udzielenia lub odmowy udzielenia koncesji”. Zdaniem

NIK, zastrzeżenia do ustaleń kontroli wewnętrznej URE są bezpodstawne, § 4 ust. 5 *Procedury postępowania przygotowującego decyzje koncesyjne* obejmuje obowiązkiem sporządzania opinii także sprawy z zakresu zmiany, cofnięcia, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji, jako mieszczące się w pojęciu *koncesyjne*. Stanowisko kontroli wewnętrznej URE jest w sposób oczywisty zasadne.

Zwraca uwagę, że w treści *Procedury postępowania przygotowującego decyzje koncesyjne* nie wyszczególniono katalogu decyzji koncesyjnych, odmiennie niż uczyniono to w § 5 ust. 2 *decyzji nr 4/2002 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 18 marca 2002 r. w sprawie wewnętrznego postępowania w Urzędzie Regulacji Energetyki przy przygotowywaniu decyzji administracyjnych dotyczących koncesji na wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję i obrót ciepłem oraz na wytwarzanie energii elektrycznej w skojarzeniu z ciepłem*. Zbadane postępowania, prowadzone w oparciu o tę ostatnią procedurę, zawierały wymagane opinie.

2.2. W wyniku badania dokumentacji postępowań administracyjnych, NIK stwierdziła uchybienia polegające na niestosowaniu przepisów:

- art. 10 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa)* – poprzez: nieinformowanie strony o zakończeniu postępowania dowodowego
- oraz art. 64 § 2 *Kpa* – poprzez niewzywanie strony wnoszącej niekompletny wniosek do usunięcia braków w trybie tego artykułu *Kpa* (w terminie siedmiu dni wraz ze stosownym pouczeniem).

Izba, przyjmując do wiadomości fakt, że URE w postępowaniach koncesyjnych reguluje stosunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych, nie może przyjąć złożonych przez Urząd wyjaśnień, że przestrzeganie przepisu art. 10 § 1 *Kpa* „w sposób sztuczny przedłużałoby postępowanie administracyjne nie wnosząc do niego nic nowego, a nadto byłoby kosztowne i czasochłonne”. Izba zwraca uwagę, że 21 (z 30 zbadanych) firm uzupełniało wnioski, w tym 10 wielokrotnie, w wyniku czego postępowanie trwało nawet kilka miesięcy. Artykuł 9 *Kpa* zobowiązuje organy administracji publicznej do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego i czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanego prawa, w tym celu udzielając im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

3. W wyniku zmian struktury realizowanych zadań Urzędu, na wniosek Prezesa URE, Minister Gospodarki dokonał z dniem 1 lipca 2002 r. zmian w statucie URE, wprowadzających zmienioną strukturę organizacyjną Urzędu. Zmniejszono liczbę jednostek organizacyjnych Urzędu o 5. Dokonano aktualizacji regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych, skorelowanych z zakresami obowiązków pracowników. Zaktualizowano instrukcje obiegu dokumentów, w szczególności dotyczących ochrony aktywów i zasobów Urzędu, pod kątem dostarczania kierownictwu URE terminowej i wiarygodnej informacji finansowej i zarządczej.

3.1. W wyniku kontroli powyższych zagadnień, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nie w pełni zsynchronizowane było wydanie przepisów określających obszary

uprawnień oraz odpowiedzialności za realizację statutowych zadań Urzędu, w wyniku czego w okresie od 1 do 16 lipca 2002 r. struktury wewnętrzne URE funkcjonowały w warunkach „luki prawnej”.

*Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 29 grudnia 2001 r.<sup>4</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., w art. 51 przewidywała, że do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie upoważnień zmienianych tą ustawą, nie dłużej jednak niż do dnia 30 czerwca 2002 r., zachowują moc przepisy dotychczasowe, jeżeli nie są sprzeczne z niniejszą ustawą. Wobec upływu terminu przewidzianego w ww. ustawie, z dniem 1 lipca 2002 r. uchylone zostało z mocy prawa *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej Oddziału Centralnego i oddziałów terenowych Urzędu Regulacji Energetyki*<sup>5</sup>. Minister Gospodarki dopiero w dniu 4 lipca 2002 r. wydał *rozporządzenie w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego i właściwości rzeczowej Oddziału Centralnego i oddziałów terenowych Urzędu Regulacji Energetyki*<sup>6</sup>, a weszło ono w życie z dniem 16 lipca 2002 r.

Izba stwierdziła także ponad roczne opóźnienie w aktualizacji zakresów obowiązków 4 pracowników kontrolowanego Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych (odnosząc je do terminu wprowadzenia zmian organizacyjnych w Urzędzie).

3.2. NIK zwróciła uwagę, że zatwierdzenie wewnętrznych regulaminów komórek organizacyjnych URE zostało dokonane przez Prezesa Urzędu, a nie przez dyrektora generalnego, jak wprost stanowi to art. 39 ust. 7 i 8 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*<sup>7</sup>. Równocześnie jednak art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. c *ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej*<sup>8</sup> przypisuje dyrektorowi generalnemu kompetencje do „występowania z wnioskiem do właściwego organu administracji rządowej o nadanie regulaminu organizacyjnego (...) jego komórek organizacyjnych”, które zostały zastosowane w przypadku URE. W § 14 ust. 1 regulaminu organizacyjnego Urzędu wprowadzono postanowienie w brzmieniu „Dyrektorzy komórek organizacyjnych oraz osoby kierujące wyodrębnionymi stanowiskami, o których mowa w § 13 pkt 3, opracowują wewnętrzne regulaminy organizacyjne kierowanych przez siebie komórek, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa na wniosek Dyrektora Generalnego”.

4. Kontrola w obszarze prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne nie wykazała nieprawidłowości. W Centrali URE w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 30 czerwca 2003 r. zawarto 21 umów poprzedzonych postępowaniami zgodnie z *ustawą z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*<sup>9</sup>.

Obowiązki osób prowadzących i nadzorujących postępowanie o zamówienie publiczne w URE ustalone zostały w załączniku nr 2 do instrukcji kontroli finansowej

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 154, poz. 1800.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 162, poz. 1141.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2002. Nr 107, poz. 942.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1999 Nr 82, poz. 929 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.

w Urzędzie p.n.: *Obieg dokumentów dotyczących realizacji zamówienia publicznego w Urzędzie Regulacji Energetyki*. Dokument ten, stosowany zwyczajowo w 2002 r., formalnie został wprowadzony w I półroczu 2003 r.

W wyniku zbadania 10 przypadków stosowania procedur zamówień publicznych, w tym ośmiu z okresów podwyższonego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości (na przełomie roku budżetowego), nie stwierdzono naruszenia przez Urząd przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych* i uchybień w stosowaniu przyjętej procedury.

5. Jedno z kluczowych stanowisk w systemie kontroli wewnętrznej URE, stanowisko Dyrektora Generalnego, w okresie objętym kontrolą pełniła pani Longina Putka, na podstawie umowy o pracę zawartej przez Prezesa Rady Ministrów, w sposób uznany, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego TK K 9/02 OTK-A 2002/7/94 z 12 grudnia 2002 r., za niekonstytucyjny. Pan Prezes URE wyjaśnił<sup>10</sup>, że jego ocena tego zdarzenia i stanowisko nie uległy zmianie, powołując się na swoje zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2002 r.<sup>11</sup> oraz informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w tym wystąpieniu<sup>12</sup>. Pan Prezes nie przedstawił dokumentów świadczących o działaniach podjętych w celu zakończenia niezgodnego z prawem sprawowania funkcji Dyrektora Generalnego, po 23 czerwca 2003 r. NIK krytycznie ocenia bezczynność Pana Prezesa w tej sprawie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, wnosi o:

1. Egzekwowanie od pracowników Urzędu przestrzegania postanowień informacyjnych *Kodeksu postępowania administracyjnego* w prowadzonych sprawach koncesyjnych.
2. Realizację ustaleń kontroli wewnętrznej, w zakresie egzekwowania obowiązku sporządzania przez referenta sprawy opinii z badania dokumentów dla postępowań administracyjnych w sprawie zmiany, cofnięcia, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej.
3. Rozważenie celowości wyszczególnienia w *Procedurze postępowania przygotowującego decyzje koncesyjne*, stanowiącej załącznik do *decyzji nr 9/98 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 12 października 1998 r.* – katalogu spraw koncesyjnych nią objętych.
4. realizację wniosku nr 4 z wystąpienia pokontrolnego NIK z 6 maja 2003 r. (KGP/41007-1/03).

Stosownie do art. 62 *ustawy o NIK*, proszę Pana Prezesa o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Pan Prezes ma prawo zgłosić do Kolegium Naj-

<sup>10</sup> GP/626/2003/LJ z 17 października 2003 r.

<sup>11</sup> GP/637/2003 z 14 maja 2003 r.

<sup>12</sup> GP/898/2003/LJ z 23 czerwca 2003 r.

wyższej Izby Kontroli umotywowane zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Z poważaniem

Szwedowski