



MINISTER ENERGII

Warszawa, 23 października 2018

BDG.III.091.24.2017

IK: 278694

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524) w związku z informacją o wynikach kontroli dotyczącej *ochrony praw konsumentów energii elektrycznej*, przedstawiam następujące stanowisko w zakresie sformułowanych wniosków.

Ad 1) (a). Dodanie przepisu ograniczającego okres obowiązywania umowy, o której mowa w art. 4j ust. 3a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, z późn. zm.), w przypadku energii elektrycznej do 24 miesięcy zaś w przypadku paliw gazowych do 12 miesięcy, stanowiłoby niezajdujące podstawy prawnej (zarówno w prawie Unii Europejskiej jak i prawie krajowym) ograniczenie i godziłoby w zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Zaproponowany przepis nie doprowadziłby do osiągnięcia celu jakim jest ochrona konsumenta energii przed nieuczciwymi praktykami sprzedawców oraz do zamieszczania w umowach postanowień mniej korzystnych ze względu na potrzebę zrekompensowania możliwych do poniesienia strat przez sprzedawców energii (np. zwiększenie częstotliwości zawierania nowych umów z odbiorcami, itd.).

(b). Zamieszczenie przepisu, w świetle którego w przypadku rozwiązania umowy sprzedaży zawartej na czas oznaczony, przewidującej przyznanie odbiorcy ulgi lub świadczenie sprzedaży na warunkach korzystniejszych niż w przypadku umowy zawieranej na czas nieoznaczony, wysokość roszczenia przedsiębiorstwa energetycznego nie może przekroczyć wysokości korzyści osiągniętej przez odbiorcę jest godne rozważenia i będzie zrealizowane w związku z implementacją nowelizacji dyrektywy 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE. Zbliżone rozwiązania, nawiązujące do proporcjonalności korzyści

uzyskanych przez konsumenta, zaproponowano bowiem w art. 12 ust. 3 dyrektywy 2009/72/WE. W celu jednak zapewnienia zgodności z prawem UE celowe będzie wdrożenie tego przepisu dopiero po uzyskaniu przez nowelizację dyrektywy 2009/72/WE ostatecznego kształtu.

(c). Propozycja zakazu zawierania umów sprzedaży na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa za wyjątkiem przypadku gdy z takim żądaniem wystąpi odbiorca jest godna rozważenia przy okazji uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych nad ustawą o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (UD320).

(d). i ad 4. z wniosków systemowych. Ze względu na zasady techniki prawodawczej nie jest możliwe w jednej ustawie (ustawa – Prawo energetyczne) zamieszczenie przepisów sankcjonujących niewykonanie obowiązków określonych w innej ustawie (ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta). Ponadto, ww. nowelizacja ustawy – Prawo energetyczne wprowadza możliwość cofnięcia koncesji przez Prezesa URE w przypadku wydania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wobec przedsiębiorstwa energetycznego decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ad 2) i 7. z wniosków systemowych. W ww. nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne wprowadza się przepis, zgodnie z którym:

„2. Koordynator upoważnia na piśmie członka zespołu do prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów między odbiorcami paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym a przedsiębiorstwami energetycznymi oraz między prosumentami będącymi konsumentami a przedsiębiorstwami energetycznymi wynikłych z umów, o których mowa w art. 31a ust. 1. Upoważnienie udzielane jest na czas określony.

3. Upoważniony członek zespołu jest osobą prowadzącą postępowanie w rozumieniu ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz.U. poz. 1823).

4. Koordynator odwołuje upoważnienie członkowi zespołu przed upływem okresu, na jaki zostało udzielone, w przypadku:

- 1) rażącego naruszenia prawa przy prowadzeniu postępowania, o którym mowa w ust. 2;*
- 2) skazania prawomocnym wyrokiem za popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;*
- 3) choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań;*

4) złożenia rezygnacji.”.

Dodanie przepisu, w świetle którego URE zapewnia oprócz obsługi organizacyjnej obsługę merytoryczną wymaga uzgodnienia z Prezesem URE i może być uwzględnione podczas uzgodnień międzyresortowych ww. projektu ustawy. Odnosi się to również do przyznania Koordynatorowi uprawnienia do występowania do Prezesa URE z wnioskiem o przedstawienie stanowiska w poszczególnych kwestiach. Koordynator jest powoływany przez Prezesa URE i działa przy nim. Stąd, wydaje się naturalnym, że Koordynator czerpie z wiedzy merytorycznej URE. Ponadto, zasada współdziałania w ramach administracji publicznej wyrażona w Kodeksie postępowania administracyjnego a znajdująca potwierdzenie w poszczególnych przepisach (np. art. 106 Kpa dot. zajęcia stanowiska przez inny organ) pozostaje aktualna w tym przypadku.

Wnioski systemowe:

Ad 1. Obecnie w Ministerstwie Energii są prowadzone prace nad projektem ustawy mającym na celu złagodzenie wpływu m.in. deregulacji rynku energii elektrycznej na kondycje finansowa gospodarstw domowych.

Ad 2. Odnośnie odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej Minister Energii, w ramach wykonania zaleceń i wniosków pokontrolnych, mając na uwadze powołanie Pełnomocnika Rządu, jako koordynatora wszystkich polityk służących realizacji rekomendacji KERM z dnia 27 kwietnia 2017 r. pod nazwą: Program „Czyste Powietrze”, oraz dotychczas zgromadzony materiał analityczny, będzie działał w obszarze swojej właściwości tj. zaopatrzenia ludności naszego kraju w paliwa i energię elektryczną, w tym w obszarze ochrony odbiorcy wrażliwego w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.

Powołany przez Ministra Energii Zespół ds. ograniczenia ubóstwa energetycznego w Polsce przeprowadził analizy obecnie istniejących mechanizmów wsparcia dla odbiorców ubogich energetycznie. Zadanie zostało zrealizowane w ramach prac grupy roboczej nr 1 ds. analizy i oceny funkcjonowania dotychczas wdrożonych działań, programów i systemów wsparcia adresowanych do gospodarstw domowych w obszarze ubóstwa energetycznego.

Z konkluzji raportu grupy z marca 2018 r. dotyczącego dodatku energetycznego wynika, że jedynie ok. 13% dostępnych funduszy zostało wykorzystanych. Wskazuje to na małą świadomość społeczną istnienia takiego dodatku. Co więcej, dodatek w obecnej postaci nie jest atrakcyjną formą pomocy, ze względu na jego niską wartość względem ponoszonych kosztów energii elektrycznej. Dodatek energetyczny nie jest dostępny dla osób, którym nie przyznano dodatku mieszkaniowego. Z tego powodu, osoby zamieszkujące domy

jednorodzinne w mniejszych miejscowościach i na terenach wiejskich często nie są beneficjentami dodatku energetycznego, gdyż nie spełniają warunku metrażu wymaganego do przyznania dodatku mieszkaniowego.

Dodatek energetyczny w znacznej mierze nie trafia do najliczniej reprezentowanej grupy odbiorców (co 5 mieszkańców wsi) narażonych na ubóstwo energetyczne, które zgodnie z raportem IBS dotyczy w 66% właśnie tych terenów.

Ministerstwo Energii podejmuje prace, z uwzględnieniem rekomendacji grupy roboczej w kierunku opracowania i wdrożenia dodatku energetycznego w nowej formie, jako niezależnego od dodatku mieszkaniowego narzędzia wsparcia. Zasadniczymi kwestiami do rozważenia pozostają: rozszerzenie dostępności, określenie kryteriów i trybu przyznawania (w tym weryfikacji) dodatku, redefinicja kryterium rocznego zużycia energii przez gospodarstwo domowe oraz ustalenie adekwatnej stawki dodatku.

Zakłada się, że projektowane rozwiązania legislacyjne dla nowego dodatku energetycznego będą przewidywać dla Ministra Energii prawa do monitorowania wypłat pozwalającej ocenić merytorycznie działanie tego narzędzia wsparcia. Obecnie, obowiązuje kontrola wydatkowania środków przeznaczonych na wypłatę dodatków energetycznych, realizowana przez Ministra Finansów, która pozwala określić jedynie wykonanie zaplanowanej w budżecie kwoty.

Ponadto niezbędnym jest podjęcie działań mających na celu zwiększenie świadomości społecznej prowadzącej do efektywnego wykorzystania tego dodatku przez gospodarstwa domowe.

Ministerstwo Energii konsultowało z ministrem właściwym do spraw budownictwa możliwość zintegrowania decyzji administracyjnych dla dodatku mieszkaniowego. W odpowiedzi z dnia 10.07.2017 r. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa wskazało między innymi, że wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy finansowanym z jej budżetu, natomiast wypłata dodatków energetycznych jest zadaniem z zakresu administracji rządowej zleconym gminie, na realizację którego gminy otrzymują dotację celową z budżetu państwa. Różne cele jakie spełniają dodatki energetyczne i mieszkaniowe, różne systemy finansowania tych świadczeń, a także różni adresaci wypłacanych kwot sprawiają, że propozycja wydawania jednej decyzji administracyjnej ws. przyznania dodatku mieszkaniowego i energetycznego budzi poważne wątpliwości.

Propozycja przyznawania w jednej decyzji dwóch świadczeń, tj. dodatku mieszkaniowego i dodatku energetycznego tak, aby można było na jej podstawie wypłacać jednocześnie dwa świadczenia może budzić wątpliwości także w zakresie relacji

proceduralnych pomiędzy decyzją o przyznaniu dodatku mieszkaniowego, a decyzją w sprawie przyznania dodatku energetycznego. Dodatek energetyczny może być przyznany wyłącznie na okres, w którym danej osobie przysługuje dodatek mieszkaniowy. Jednocześnie warunkiem przyznania dodatku energetycznego jest uprzednie wydanie decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego. Wobec powyższego należy uznać, że przyznanie obu świadczeń jedną decyzją, przy takiej konstrukcji prawnej nie będzie możliwe.

Ad 3. W Ministerstwie Energii jest procedowana sprawa, której przedmiotem jest sfinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 działań mających na celu zbudowanie społecznej akceptacji wśród odbiorców energii elektrycznej, podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie otoczenia rynkowo-regulacyjnego, przedsiębiorstw energetycznych i innych uczestników rynku energii elektrycznej dla budowy inteligentnej sieci elektroenergetycznej w Polsce, poprzez wyjaśnienie i zniwelowanie obaw społecznych oraz przeciwdziałanie i/lub neutralizowanie działań ograniczających tempo rozwoju inteligentnych sieci elektroenergetycznych. Projekt przewiduje szereg działań o charakterze edukacyjnym, w tym przygotowanie i wdrożenie interaktywnej strony internetowej, organizację spotkań / konferencji z udziałem ekspertów i dziennikarzy, organizację warsztatów komunikacyjnych, opracowania merytoryczne i druk kompendiów wiedzy oraz innych materiałów o charakterze edukacyjnym, programy edukacyjne dla wybranych szkół i samorządów, realizowane w m.in. w postaci konkursów grantowych, przygotowanie i wdrożenie edukacyjnej aplikacji mobilnej. Jeżeli chodzi o działania o charakterze informacyjno-promocyjnym to projekt przewiduje ogólnopolską kampanię informacyjno-promocyjną dot. popularyzacji wiedzy nt. korzyści, podejmowanych działań i planów wykorzystania inteligentnych funkcjonalności sieci elektroenergetycznych, które są istotne dla odbiorcy. Kampania będzie wykorzystywać narzędzia z zakresu ATL, BTL, jej integralną częścią będzie kampania prowadzona w mediach społecznościowych oraz aktywne relacje z mediami. Po uzyskaniu akceptacji kryteriów przez Komitet Monitorujący oraz ocenie wniosku zostanie zawarta umowa pomiędzy beneficjentem a instytucją finansującą. Cała procedura powinna zostać zakończona w ciągu 4 – 6 miesięcy.

Ad 5. Projekt ustawy wprowadzający w Polsce system inteligentnego opomiarowania (UC24) był przedmiotem posiedzenia Kierownictwa Ministerstwa Energii 27 września br. i jest właśnie kierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych oraz pod obrady poszczególnych Komitetów Rady Ministrów a następnie do Sejmu RP. Szacuje się, że projekt ustawy powinien wejść w życie w połowie 2019 r. Ponadto, w Ministerstwie Energii jest powoływany Zarządzeniem Ministra Energii Zespół do spraw wprowadzenia w Polsce

inteligentnego opomiarowania. Zespół ten będzie organem doradczym Ministra Energii, powołanym w celu:

- 1) wspierania wymiany wiedzy i doświadczeń w zakresie wprowadzania inteligentnego opomiarowania;
- 2) opracowania rekomendacji dotyczących rozwiązań technicznych w zakresie wprowadzania inteligentnego opomiarowania;
- 3) opracowania rekomendacji w zakresie standardów komunikacji, wymiany danych i informacji pomiarowych dotyczących wprowadzania inteligentnego opomiarowania;
- 4) opiniowania kierunków rozwoju systemów teleinformatycznych u poszczególnych użytkowników Krajowego Systemu Elektroenergetycznego mając na względzie zapewnienie maksymalnych korzyści dla odbiorców końcowych;
- 5) bieżącego monitorowania stanu wdrożenia inteligentnego opomiarowania;
- 6) uzgadniania działań w zakresie promowania inteligentnego opomiarowania i płynących z tego korzyści dla Krajowego Systemu Elektroenergetycznego oraz jego użytkowników;
- 7) przygotowania założeń do projektu rozporządzenia określającego szczegółowe warunki funkcjonowania systemu pomiarowego oraz rozporządzenia określającego dodatkowe warunki funkcjonowania systemu pomiarowego;
- 8) przygotowania zakresu niezbędnych do sporządzenia analiz oraz opiniowania sporządzonych analiz na potrzeby wdrożenia inteligentnego opomiarowania w Polsce;
- 9) opiniowania rozwiązań mających na celu wdrożenie przepisów nowelizacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, str. 55-93) mając na względzie zapewnienie maksymalnych korzyści dla odbiorców końcowych;
- 10) dostarczania informacji i danych niezbędnych do sporządzenia innych dokumentów związanych z wprowadzaniem inteligentnego opomiarowania oraz ich opiniowanie.

Ad 6. Wydłużenie terminu na skorzystanie z prawa do odstąpienia od umowy zawartej na odległość oraz poza lokalem przedsiębiorstwa w brzmieniu zaproponowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli pozostawałoby w sprzeczności z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniającą dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającą dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Zgodnie z jej art. 3 ust. 1 niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do każdej umowy zawartej między przedsiębiorcą a konsumentem, na

warunkach i w zakresie określonym w jej przepisach. Ma ona zastosowanie również do umów, których przedmiotem jest dostarczanie wody, gazu, energii elektrycznej lub dostarczanie centralnego ogrzewania, w tym również przez dostawców publicznych, w zakresie, w jakim towary te dostarczane są na podstawie umowy. W świetle zaś art. 9 ust. 1 tej dyrektywy konsumentowi przysługuje prawo do odstąpienia od umowy w przypadku umowy zawieranej na odległość lub umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa przez okres 14 dni. Zgodnie z art. 9 ust. 2 lit c prawo do odstąpienia od umowy wygasa po upływie 14 dni licząc od dnia zawarcia umowy.

Z poważaniem

Krzysztof Tchórzewski
minister

dokument podpisany elektronicznie