



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KGP – 4101-02-02/2013
P/13/055

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/055 Funkcjonowanie i bezpieczeństwo elektroenergetycznych sieci przesyłowych

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę
Podstawa prawna

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Kontrolerzy

1. Tadeusz Błachnio, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11380
2. Jerzy Skalski, główny specjalista kp. upoważnienie do kontroli nr 86864 z dnia 20 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Regulacji Energetyki w Warszawie ul. Chłodna 64 (kod 00-872)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marek Woszczyk Prezes Urzędu Regulacji Energetyki od 1 czerwca 2011 r., pełniący obowiązki Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w okresie od 22 grudnia 2010 r. Poprzednio funkcję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, od 13 listopada 2007 r. sprawował Maciej Swora.

(dowód: akta kontroli str. 266-277)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zakresie monitorowania funkcjonowania elektroenergetycznej sieci przesyłowej i uzgadniania planów jej rozwoju i modernizacji dla zapewnienia bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki³ prawidłowo wykonywał w kontrolowanym okresie obowiązki wynikające z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁴ oraz działania i zadania URE wynikające z „Polityki energetycznej Polski do roku 2030”⁵.

Prezes URE terminowo sporządzał i publikował raporty i sprawozdania, w których dokonywał m.in. oceny funkcjonowania sieci elektroenergetycznych oraz bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. W latach 2009-2012 nie było zagrożone bezpieczeństwo dostarczania energii elektrycznej. W każdym roku sprawozdawczym występowały nadwyżki dostępnej mocy wytwórczej nad zapotrzebowaniem, ale Prezes URE oceniał, że było to spowodowane głównie spowolnieniem ekonomicznym, które wywołało obniżenie zapotrzebowania.

Przeprowadzone przez URE w 2011 r. badania ankietowe wytwórców energii elektrycznej wykazały, że szczytowe zapotrzebowanie na moc będzie pokryte do roku 2014, natomiast od roku 2015 mogą wystąpić niedostatki mocy dyspozycyjnej

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej Prezes URE.

⁴ Dz. U. z 2012r., poz. 1059 ze zm. – dalej Prawo energetyczne.

⁵ Przyjęta Uchwałą Nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r. - stanowiący załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., MP z 2010 r. Nr 2, poz. 11.

w elektrowniach krajowych w stosunku do zapotrzebowania, a od 2015 r. do 2017 r. deficyt mocy może wynieść do 1000 MW.

Prezes URE egzekwował od Operatora Sieci Przesyłowej⁶ przedkładanie wymaganych art. 16 Prawa energetycznego planów rozwoju i ich aktualizacji oraz dokonywał ich uzgodnienia po uzyskaniu wymaganej art. 23 ust. 3 prawa energetycznego opinii zarządów województw. Prezes URE egzekwował także przekazywanie przez OSP corocznych informacji o wykonaniu planowanych nakładów inwestycyjnych.

Uzgodniane przez Prezesa URE plany inwestycyjne OSP zawierały przedsięwzięcia planowane dla zapewnienia bezpiecznej pracy Krajowego Systemu Elektroenergetycznego⁷, w tym zwiększenia możliwości międzysystemowej wymiany energii elektrycznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Sprawozdawczość z zakresu funkcjonowania i stanu sieci elektroenergetycznych oraz bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej

Prezes URE opracowuje różnookresowe raporty i sprawozdania, m.in. z zakresu funkcjonowania i stanu sieci elektroenergetycznych oraz bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej:

1. Zgodnie z przepisami art. 23 ust. 2a Prawa energetycznego, Prezes URE w zakresie funkcjonowania systemu elektroenergetycznego oraz informacji o projektach inwestycyjnych znajdujących się w obszarze zainteresowania Unii Europejskiej, sporządza i przedstawia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, co 2 lata, w terminie do 30 czerwca danego roku, raport przedstawiający i oceniający:
 - warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej,
 - realizację przez operatorów systemu elektroenergetycznego planów rozwoju uwzględniających zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną.
2. Zgodnie z art. 24 ust. 1 Prawa energetycznego Prezes URE⁸ zobowiązany jest do składania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki corocznie, w terminie do końca I kwartału, sprawozdania ze swojej działalności, w tym ocenę bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej, a także przedstawia na żądanie ministra informacje z zakresu swojej działalności.
3. Corocznie Prezes URE opracowuje raporty Prezesa URE⁹.

⁶ Dalej OSP.

⁷ Dalej KSE.

⁸ W brzmieniu obowiązującym do dnia 10 września 2013 r. (do 30 kwietnia każdego roku - w brzmieniu obowiązującym od 11 września 2013 r.. Dz.U. z 2013 r., poz. 984).

⁹ Do 2009 r. nazywane raportami rocznymi, od 2010 r. raportami krajowymi..

Raporty Prezesa URE z warunków podejmowania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej oraz realizacji przez operatorów systemu elektroenergetycznego planów rozwoju uwzględniających zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną

Prezes URE przekazał Ministrowi Gospodarki raporty z warunków podejmowania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej oraz realizacji przez operatorów systemu elektroenergetycznego planów rozwoju uwzględniających zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną: w dniu 11 marca 2011 r. oraz w dniu 27 czerwca 2013 r., w terminach określonych w art. 23 ust. 2c Prawa energetycznego.

(dowód: akta kontroli str. 321-322)

Raporty są dostępne na stronie internetowej URE¹⁰ i zawierają części dotyczące:

- wyników monitorowania funkcjonowania systemu elektroenergetycznego,
- oceny warunków działalności przedsiębiorstw w sektorze elektroenergetycznym,
- propozycji zmian przepisów.

Wśród propozycji zmian przepisów podnoszono m.in. następujące kwestie:

- harmonizację procesu sprawozdawania Komisji Europejskiej w zakresie planów inwestycyjnych i skorelowania terminów przekazania Prezesowi URE przez zobowiązane podmioty informacji do poszczególnych raportów, w tym o prognozach wytwórców na okres 15 lat, w celu umożliwienia Prezesowi URE wykorzystania tych informacji w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 23 ust. 2a Prawa energetycznego,
- socjalizację kosztów rozwoju sieci w związku z przyłączaniem odnawialnych źródeł energii¹¹ polegającej na rozłożeniu na wszystkich odbiorców w kraju kosztów rozwoju sieci w związku z przyłączaniem źródeł energii elektrycznej generowanej z energii odnawialnej,
- trudności z posadowieniem infrastruktury elektroenergetycznej niezbędnej do wykonania przyłączenia na cudzych gruntach, których rozwiązanie powinna zawierać projektowana ustawa o korytarzach przesyłowych.

(dowód: akta kontroli str. 346-348, pliki nr 11 i 12)

Sprawozdania z działalności Prezesa URE

Prezes URE przekazywał Ministrowi Gospodarki sprawozdania ze swojej działalności¹²: za rok 2008 w dniu 31 marca 2009 r., a za rok 2009 w dniu 31 marca 2010 r., tj. w terminie określonym w art. 24. ust.1 Prawa energetycznego¹³. Terminowość składania sprawozdań za lata 2010-2012 oceniono w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli NIK Biopaliwa i biokomponenty w transporcie (P/13/054). Sprawozdania z działalności Prezesa URE są dostępne na stronie internetowej URE.

(dowód: akta kontroli str. 119-121, 346-348, pliki nr 1 - 5)

Raporty roczne/krajowe Prezesa URE

Na stronach internetowych URE publikowane są, opracowywane corocznie Raporty roczne/krajowe Prezesa URE, w których opisywana jest sytuacja na rynkach energii elektrycznej i gazu, oraz działania podjęte przez Prezesa URE w celu zwiększenia konkurencji na tych rynkach. W raportach rocznych dokonywana jest także ocena bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej uwzględniająca wyniki monitorowania

¹⁰ Adres internetowy : http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/sprawozdania/2916_Sprawozdania.html .

¹¹ Dalej OZE.

¹² Dalej sprawozdania.

¹³ W brzmieniu obowiązującym do dnia 10 września 2013 r.

podażą i popytu, inwestycji w zdolności wytwórcze oraz możliwości zaradzenia niedoborom dostaw.

(dowód: akta kontroli str. 346-348, pliki nr 6-10)

Ocena bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej

Sprawozdania z działalności Prezesa URE, a także inne ww. sprawozdania i raporty zawierają m.in. ocenę bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej, a proces monitorowania tego bezpieczeństwa obejmuje pozyskiwanie i analizę informacji w ramach działań, do których należą m.in.:

- 1) pozyskiwanie i analiza informacji na temat bieżącego funkcjonowania systemu elektroenergetycznego,
- 2) pozyskiwanie i analiza informacji o stanie infrastruktury sieciowej oraz potrzebach inwestycyjnych OSP i operatorów sieci dystrybucyjnych¹⁴ w trakcie uzgadniania projektów planów rozwoju przedsiębiorstw sieciowych,
- 3) prowadzenie kontroli stanu zapasów węgla w elektrowniach,
- 4) prowadzenie bazy informacyjnej o przedsiębiorstwach sektora tworzonej na podstawie rocznych sprawozdań (są to głównie dane o charakterze ekonomicznym, pozyskiwane z zasobów informacyjnych innych resortów i instytucji badawczych, m.in. Ministerstwa Gospodarki, Głównego Urzędu Statystycznego i Agencji Rynku Energii SA),
- 5) podejmowanie nieperiodycznych badań związanych z wyjaśnianiem nadzwyczajnych sytuacji zagrażających bezpieczeństwu pracy KSE,
- 6) pozyskiwanie i analiza informacji na temat zamierzeń inwestycyjnych przedsiębiorstw energetycznych oraz informacji o wydanych lub rozpatrywanych warunkach przyłączenia źródeł wytwórczych do sieci przesyłowej oraz sieci dystrybucyjnych.

W toku monitorowania szczególną uwagę zwracano na możliwość pokrycia bieżącego zapotrzebowania na energię elektryczną i moc, bezpieczeństwa operacyjnego systemu elektroenergetycznego oraz dyspozycyjności urządzeń, w tym jednostek wytwórczych.

W sprawozdaniach za lata 2008-2012 oceniono, że w tym okresie sprawozdawczym nie było zagrożone bezpieczeństwo dostarczania energii elektrycznej. W każdym roku sprawozdawczym występowały nadwyżki dostępnej mocy wytwórczej nad zapotrzebowaniem, ale oceniano, że było to spowodowane głównie spowolnieniem ekonomicznym, które wywołało obniżenie zapotrzebowania.

Moce zainstalowane kształtowały się na stosunkowo wysokim poziomie i wzrosły w latach 2008-2012 z poziomu 35 GW do ponad 37 GW. W sprawozdaniach oceniono także, że w całym okresie 2008-2012, moce dyspozycyjne i rezerwy mocy w KSE kształtowały się na wystarczającym poziomie z punktu widzenia bieżącego bezpieczeństwa funkcjonowania KSE.

W sprawozdaniach za lata 2010, 2011 i 2012 podano, że nie było przypadków poinformowania Prezesa URE przez OSP o wystąpieniu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, podjętych działaniach i środkach w celu usunięcia tego zagrożenia i zapobieżenia jego negatywnym skutkom oraz zgłoszenia konieczności wprowadzenia ograniczeń na podstawie art. 11 ust. 7 w zw. z ust.1 Prawa energetycznego.

W sprawozdaniu za 2011 r. podano, że badanie ankietowe przeprowadzone po nowelizacji prawa energetycznego, która weszła w życie 11 marca 2010 r. i rozszerzyła zakres monitorowania bezpieczeństwa dostaw energii o horyzont

¹⁴ OSD.

długoterminowy, wykazały że po 2015 r. istnieje ryzyko okresowego braku możliwości pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną. Wskazywano, że zła sytuacja może wystąpić w okresach nasilonych remontów planowych jednostek wytwórczych oraz w przypadku wystąpienia ekstremalnych warunków pogodowych, które powodują trudności z przesyłaniem energii elektrycznej oraz chłodzeniem jednostek wytwórczych w obiegach otwartych. Oceniono, że ryzyko wystąpienia przerw w dostarczaniu energii elektrycznej może wystąpić również w przypadku dynamicznego wzrostu zapotrzebowania na energię. Ryzyko wystąpienia przerw dotyczy w szczególności lokalnych obszarów zasilania, które charakteryzują się ponadprzeciętnym wzrostem zapotrzebowania na moc szczytową, leżących w dużych odległościach od systemowych źródeł wytwórczych. Wyniki analizy możliwości pokrycia szczytowego zapotrzebowania na moc nie uwzględniały zdolności importu energii elektrycznej, jak również dostępności rezerwy interwencyjnej¹⁵. W sprawozdaniu podano, że uwzględnienie powyższych kwestii powinno poprawić bilans mocy, co najmniej do 2016 r. Zaznaczono, że w analizie nie wzięto pod uwagę dynamicznego rozwoju generacji wiatrowej ze względu na utrudnioną możliwość określenia dyspozycyjności takich źródeł w okresie szczytowego zapotrzebowania na moc. Wyniki analizy przytoczono także w sprawozdaniu za 2012 r. podając, że badania ankietowe w tym zakresie przeprowadzane są co trzy lata i w związku z tym w 2012 r. nie było takiego obowiązku.

W Raporcie Krajowym Prezesa URE 2012 podano, że niezależnie od obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 11 i 12 Prawa energetycznego, Prezes URE zgromadził informacje o planowanych inwestycjach w nowe moce wytwórcze, w zakresie wynikającym z przygotowanej ankiety od czterech grup energetycznych powstałych w wyniku konsolidacji sektora w związku z rządowym „Programem dla elektroenergetyki”. Wyniki analizy (po uwzględnieniu stanu zaawansowania inwestycji i wyodrębnieniu tych, które są przynajmniej na etapie gromadzenia środków finansowych na inwestycje), wykazały, że w okresie do końca 2014 r. jednostki wytwórcze przyłączone do KSE powinny pokryć szczytowe zapotrzebowanie na moc. Niedostatek mocy dyspozycyjnej w elektrowniach krajowych w stosunku do zapotrzebowania może natomiast wystąpić od 2015 r. W trakcie analizy nie uwzględniono co prawda zdolności importowych, danych na temat udzielonych warunków przyłączenia w sieciach dystrybucyjnych, potencjalnych możliwości pozyskania rezerwy interwencyjnej przez operatora systemu przesyłowego oraz potencjalnego aktywnego uczestniczenia odbiorców w zmniejszeniu zapotrzebowania. Niemniej wyniki tej analizy stanowią sygnał o możliwości wystąpienia ewentualnego zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Ryzyko zaistnienia przerw w dostawach energii elektrycznej może pojawić się przede wszystkim w sytuacji, gdy możliwości importu będą ograniczone, a ekstremalne warunki pogodowe zbiegną się w czasie z okresem remontów jednostek wytwórczych i infrastruktury sieciowej. Powyższe wskazuje, że terminowość realizacji planowanych inwestycji może być jednym z istotnych czynników mających wpływ na bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej w średnioterminowym horyzoncie czasowym.

(dowód: akta kontroli str. 346-348, pliki nr 1 - 12)

W URE nie została w sposób formalny wprowadzona metodologia oceny bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej.

¹⁵ W celu zapewnienia bezpieczeństwa pracy KSE, OSP zawierał umowy z wytwórcami dotyczące pracy interwencyjnej skutkującej dodatkowymi dostawami energii do KSE w sytuacji nieoczekiwanego deficytu mocy.

Wiceprezes URE wyjaśnił¹⁶, że regulacje na poziomie wspólnotowym, nie określają jednoznacznie wskaźników pozwalających na ocenę bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej.

Do tej pory, w prawodawstwie unijnym, nie został ukształtowany również zakres metodologii, który pozwalałby w sposób jednoznaczny określić poziom bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. W ostatnich latach podjęte zostały działania na poziomie unijnym w ramach prowadzonych prac w zakresie wprowadzenia kodeksów sieciowych, mające na celu wypracowanie wspólnej metodologii m.in. ww. kwestii.

Miarą świadcząca o bezpieczeństwie dostaw energii jest wskaźnik przeciętnego systemowego czasu trwania przerwy długiej i bardzo długiej (SAIDI), który wyraża przeciętny (średni) systemowy czas trwania przerwy długiej w dostawach energii elektrycznej¹⁷. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego¹⁸. OSP informuje o wielkości wskaźnika. Informacje uzyskane z monitorowania pozwalają określić niezawodności dostaw energii i zachodzące zmiany.

Wskaźnik SAID dotyczący przerw planowanych i nieplanowanych¹⁹.

Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Polska (minuty\rok)	504,74	529,06	515,3	462,15	401,32

Według Wiceprezesa URE, powyższe dane pozwalają stwierdzić, iż wartość wskaźnika ma tendencję malejącą i świadczy to o zmniejszaniu się ilości przerw w dostawach energii, tym samym może świadczyć o poprawie niezawodności sieci.

W URE monitorowane są także wpływające z PSE SA informacje o pracy KSE w dniu poprzednim w stosunku do daty sporządzenia informacji oraz o przewidywanych warunkach pracy w dniu, w którym sporządzana jest informacja. Ponadto do URE wpływa co tydzień raport z funkcjonowania KSE w poprzednich 4 tygodniach wraz z prognozą bilansu mocy w szczytach zapotrzebowania na tydzień następny.

W 2013 r. prowadzono w URE monitoring na podstawie sprawozdania na stronie PSE: „Praca KSE - bilans mocy w szczycie rannym i wieczornym” (sporządzanego dla szczytu porannego i wieczornego w danym dniu). Z danych zawartych w tych sprawozdaniach, sporządzany jest w URE comiesięczny raport.

Od lipca 2013 r. URE prowadzi monitoring zapotrzebowania na moc, rezerwy mocy, ubytków mocy oraz innych wielkości związanych z funkcjonowaniem Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, nie tylko w szczytach zapotrzebowania, lecz dla każdego kwadransu doby (raport przekazywany przez PSE pokazuje dane w okresie tygodnia dla okresów 15 minutowych). Ze sprawozdań sporządzane są cotygodniowe raporty w formie elektronicznej.

¹⁶ Wyjaśnienia Wiceprezesa URE DSK – 090-4-(16)/2013/ASz4 z dnia 3 października 2013 r.

¹⁷ Wyrażany w minutach na odbiorcę na rok. Wskaźnik stanowi sumę iloczynów czasu trwania przerwy i liczby odbiorców narażonych na skutki tej przerwy w ciągu roku, podzieloną przez łączną liczbę obsługiwanych odbiorców).

¹⁸ (Dz. U. Nr 93, poz. 623, ze zm.) § 41. ust 1.rozporządzenia stanowi że operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, podaje do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na swojej stronie internetowej wskaźniki dotyczące czasu trwania przerw w dostarczaniu energii elektrycznej, wyznaczone dla poprzedniego roku kalendarzowego wśród których wymieniono wskaźnik SAIDI – ppkt. 3).

¹⁹ Źródło: informacje przekazane przez URE do CEER (Rada Europejskich Regulatorów Energii).

Ocena bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej jest dokonywana wyłącznie przez pracowników URE. Podmioty zewnętrzne nie są w angażowane w powyższą ocenę.

(dowód: akta kontroli str.335 - 338)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK uznaje za celowe przeprowadzenie przez Prezesa URE ankiety o planowanych inwestycjach w nowe moce wytwórcze. Można to uznać za dobrą praktykę szczególnie że ankietę przeprowadzono niezależnie od obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 11 i 12 Prawa energetycznego. NIK stoi na stanowisku, że w sytuacji zidentyfikowania zagrożenia dostaw energii elektrycznej wskazane byłoby rozważenie, zwiększenia częstotliwości, sporządzania prognoz lub ankiet (lub ich aktualizacji) dotyczących zdolności wytwórczych i przesyłowych oraz zapotrzebowania na energię elektryczną.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie dotyczącym sprawozdawczości, monitorowania stanu sieci przesyłowej oraz oceny bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej.

2. Wykonanie przez URE działań dotyczących elektroenergetycznych sieci przesyłowych, zawartych w „Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012”.

Opis stanu
faktycznego

Minister Gospodarki pismami z dnia 13 sierpnia 2010 r. z 11 stycznia 2011 r. 10 sierpnia 2011 r. , 17 stycznia 2012 r. i 6 marca 2013 r., występował do Prezesa URE o przedstawienie kompleksowych informacji na temat postępów w wykonaniu działań, do których został zobowiązany URE w „Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012”, stanowiącym załącznik do „Polityki energetycznej Polski do roku 2030”²⁰. Prezes URE, pismami z dnia 6 września 2010 r., 26 stycznia 2011 r. 31 sierpnia 2011r., 27 stycznia 2012r. 18 marca 2013 r. przedkładał Ministrowi Gospodarki informacje o wykonaniu działań.

(dowód: akta kontroli str. 181 - 227)

Informacje przedstawiane przez URE odnosiły się m.in. do wykonania ośmiu zadań nałożonych na URE, związanych z funkcjonowaniem elektroenergetycznych sieci przesyłowych, tj.: działanie 2.31. (zadanie 5), działanie 2.34 (zadania 3 i 5), działanie 2.36. (zadanie 1,2 4 i 5), 2.40.(zadanie 1). W informacjach wskazywano także na zagrożenia pełnej i terminowej realizacji poszczególnych zadań. Wykonując ww. działania URE :

- stale monitoruje realizację planów rozwoju sieci przesyłowej (działanie 2.31.),
- z uwagi na wysokość potencjalnych kosztów, które mogą wynikać z zakupu usługi rezerwy interwencyjnej w przyszłości²¹, Prezes URE potwierdził możliwość ich uwzględnienia w kalkulacji taryfy przesyłowej (działanie 2.34.),
- w 2009 r. wypracował (wspólnie z Polskim Towarzystwem Rozdziału i Przesyłu Energii Elektrycznej) metodologię wyznaczania wysokości zwrotu z zainwestowanego kapitału, jako element kosztu uzasadnionego w taryfach przesyłowych i stosuje ją od 2010 r. Ponadto w 2010 r. w opracowano zasady ustalania średnioważonej stopy zwrotu z kapitału zaangażowanego [WACC] w działalność dystrybucyjną i przesyłową na lata 2011-2015. Prezes URE

²⁰ Dalej Program Działań Wykonawczych.

²¹ Dotychczas nie było konieczności korzystania z tej usługi.

wyznaczył współczynniki poprawy efektywności dla OSP i OSD na lata 2012 – 2015 stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną²²(działanie 2.36.)

- uczestniczy w działaniach zmierzających do wprowadzenia tzw. inteligentnych sieci. Wprowadzenie w taryfowaniu bodźców dla operatorów do obniżania wskaźników awaryjności jest uzależnione od możliwości uzyskania weryfikowalnych wskaźników awaryjności sieci. Obecnie prezentowane wskaźniki są w praktyce obliczane przez operatorów i możliwości ich weryfikacji przez URE jest niewielka (działanie 2.40.),

(dowód: akta kontroli str. 228 - 260)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie dotyczącym wykonania działań związanych z elektroenergetycznymi sieciami przesyłowymi, zawartymi w „Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012”.

3. Plan rozwoju sieci przesyłowej

W odniesieniu do infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej Prezes URE dysponuje narzędziem regulacji w formie uzgadniania z nim przez OSD i OSP projektów planów rozwoju inwestycji sieciowych. Ta procedura pozostaje w związku z wydawaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia taryf, a także pozwala na weryfikację planowanych nakładów pod kątem możliwości ich sfinansowania ze środków pobieranych od odbiorców.

W sprawozdaniach z działalności Prezesa URE dokonywano analizy i oceny aktywności inwestowania w infrastrukturę sieciową:

- W sprawozdaniach za 2008 r. i 2009 r. wskazywano na zbyt małą, odnotowywaną od szeregu lat, aktywność inwestycyjną przedsiębiorstw wytwórczych oraz sieciowych wynikającą z niechęci do podejmowania decyzji inwestycyjnych na własne ryzyko.
- W sprawozdaniu za 2010 r. wskazano, że poziom nakładów inwestycyjnych, który został uwzględniony w taryfach OSP i siedmiu OSD wzrósł prawie o 24% w stosunku do 2009 r. OSP kontynuował kierunki rozbudowy sieci przesyłowej z poprzedniej edycji projektu planu rozwoju. Aktualizacja planu rozwoju dotyczyła w większości zamierzeń związanych z przyłączeniem nowych źródeł wytwórczych do sieci - konwencjonalnych jak i OZE. URE oceniało, że plany inwestycyjne przedsiębiorstw zmierzają w kierunku dynamicznego rozwoju i modernizacji infrastruktury sieciowej. W sprawozdaniu oceniono, że stopień realizacji planów rozwoju może budzić obawy ze względu na możliwość pozyskania finansowania, a także istniejące bariery formalno-prawne w prowadzeniu inwestycji sieciowych.
- W sprawozdaniu za 2011 r. podano, że OSP i OSD w kolejnych pięciu latach (2011–2015) planują przeznaczyć na inwestycje ponad 34 mld zł, tj. prawie trzykrotnie więcej niż w ostatnich trzech latach. Tak znaczny wzrost nakładów inwestycyjnych wynikał z potrzeby wzmocnienia i rozbudowy infrastruktury sieciowej w celu m. in. przyłączenia nowych odbiorców i nowych źródeł oraz zapewnienia wyższego poziomu bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej.

²² Dz. U. z 2011 r. Nr 189, poz. 1126, ze zm.

- W sprawozdaniu za 2012 r. podano, że w związku z zakładanym przyłączeniem nowych źródeł wytwórczych oraz w wyniku oceny stanu technicznego infrastruktury sieciowej wystąpiła potrzeba kolejnej aktualizacji planu rozwoju sieci przesyłowej.

(dowód: akta kontroli str. 346-348, pliki nr 1 - 5)

Uzgodnianie aktualizacji planów rozwoju OSP

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2013 Prezes URE, na wnioski OSP, uzgodnił cztery plany lub aktualizacje planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010-2025, dotyczące następujących okresów:

roku 2010	data pisma uzgadniającego	29 grudnia 2009 r.,
	wniosek OSP z dnia	11 sierpnia 2009 r.,
roku 2011	data pisma uzgadniającego	21 grudnia 2010 r.,
	wniosek OSP z dnia	11 października 2010 r.
lat 2012-2016	data pisma uzgadniającego	29 czerwca 2011 r.,
	wniosek OSP z dnia	21 kwietnia 2011 r.,
lat 2013-2017	data pisma uzgadniającego	4 lutego 2013 r.,
	wniosek OSP z dnia	23 października 2012 r.

Każdy z wniosków OSP został przekazany przez Prezesa URE do zaopiniowana zarządom wszystkich województw i uzyskał pozytywną opinię lub nie przedstawiono opinii w ciągu 14 dni co jest równoznaczne z opinią pozytywną.

Przed uzgodnieniem dokonywano na życzenie URE uzupełnień i wyjaśnień różnych aspektów aktualizacji z OSP, a także korekt planowanych przedsięwzięć w związku z uwagami zarządów województw.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 113)

Informacje i sprawozdania OSP z wykonania planów rozwoju

OSP przekazywał Prezesowi URE informacje o wykonaniu planowanych nakładów inwestycyjnych w latach 2008 (pismem z 28 lipca 2009r.) i 2009 (pismem z 17 maja 2010 r. oraz sprawozdania z wykonania Aktualizacji Planu Rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010-2025 dotyczące lat: 2010 (pismami z dnia 1 marca 2011 r. i 20 kwietnia 2011 r.), 2011 (pismem z dnia 1 marca 2012 r. skorygowanym w dniu 6 kwietnia 2012 r.) i 2012 r. (pismem z dnia 28 lutego 2013 r. uzupełnionym pismem z dnia 4 kwietnia 2013 r.). Wykonanie planów za okres 2008-2012 (w mln zł) w podziale na grupy zadań zestawiono w tabeli:

Wyszczególnienie	plan	wykona nie	% wykonania	struktura wykonania
ogółem	2 936,6	2 601,6	88,6%	100,0%
budowa i rozbudowa stacji i linii	1 479,9	1 355,9	91,6%	52,1%
modernizacja stacji i linii	703,7	724,8	103,0%	27,9%
zadania pozostałe	753,0	520,9	69,2%	20,0%
w tym przygotowanie nowych inwestycji	90,4	45,6	50,4%	1,8%

(dowód: akta kontroli str. 114 – 177)

URE stoi na stanowisku²³, że dysponuje wystarczającymi narzędziami dyscyplinowania OSP w przypadku niepełnej realizacji planów rozwoju. Poprzez

²³ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła DRE-090-1(6)/2013/ŁM z dnia 30 września 2013 r.

algorytmy wykorzystywane w kalkulacji taryfy możliwe jest uwzględnienie i zrekompensowanie skutków niewykonania lub nadwykonania uzgodnionych z Prezesem URE nakładów inwestycyjnych. Algorytmy wykorzystywane do kalkulacji taryf, motywują OSP do wykonywania nakładów inwestycyjnych w zaplanowanych wielkościach.

(dowód: akta kontroli str. 265)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Plany rozwoju OSP dot. roku 2010 i 2011 uzgodniono tylko na okresy roczne, a nie na okresy pięcioletnie, o które wnioskował OSP. URE stoi na stanowisku²⁴, że ustawodawca nie określił na jaki okres Prezes URE ma obowiązek uzgodnić dany projekt planu rozwoju, co oznacza że pozostawiono tę kwestię do decyzji Prezesa URE. NIK nie zgadza się z tą interpretacją i uważa, że okresy na jakie winny być uzgadniane plany rozwoju winny być tożsame z okresami na jakie przedłożono plany do uzgodnienia – nie krótsze niż wymagane w art. 16 Prawa energetycznego. Uzgodnienia dotyczące okresów 2012-2016 – 2013-2017 dotyczyły już okresów pięcioletnich

(dowód: akta kontroli str. 178)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze dotyczącym uzgadniania planów inwestycyjnych OSP oraz monitorowania ich wykonania.

4. Międzysystemowa wymiana energii

Opis stanu
faktycznego

Polska jest pełnym uczestnikiem dwóch elektroenergetycznych rynków regionalnych: Rynku Europy Środkowo-Wschodniej oraz Rynku Północnego. Z danych zawartych w sprawozdaniu z działalności Prezesa URE za 2012 r. wynika, że w latach 2008-2012 Polska miała stałą nadwyżkę eksportu nad importem energii elektrycznej, która w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 688 MWh, 2 199 MWh, 1 354 MWh, 5 250 MWh, 2 837 MWh. Także rzeczywiste przepływy energii elektrycznej w wymianie międzysystemowej stale wykazywały nadwyżkę energii elektrycznej, która wypłynęła z Polski nad energią elektryczną, która do Polski wpłynęła. Bilans przepływu (wypływ z Polski pomniejszony o wpływ do Polski) z poszczególnymi krajami kształtował się następująco:

Bilans przepływu w MWh (wypływ pomniejszony o wpływ)	2008r.	2009r.	2010r.	2011r.	2012r.
dla Polski ogółem	684	2 195	1 355	5 244	2 841
dla Polski i Czech	6 884	6 742	5 368	8 218	8 769
dla Polski i Niemiec	-5 481	-5 482	-5 164	-4 704	-5 876
dla Polski i Słowacji	2 520	2 275	1 417	3 025	3 497
dla Polski i Szwecji	-1 919	-1 140	-266	-1 236	-2 544
dla Polski i Białorusi	-554	0	0	0	0
dla Polski i Ukrainy	-765	-199	0	-60	-1 005

Nasilające się zjawisko nieplanowych przepływów energii w sieciach elektroenergetycznych, określanych często jako przepływy kołowe (karuzelowe), przestało być traktowane jako problem wyłącznie pojedynczych krajów, stając się

²⁴ Jak wyżej.

zagadnieniem poruszonym coraz częściej na poziomie europejskim. Bezpośrednią przyczyną znaczącego wzrostu tych przepływów stał się dynamiczny rozwój źródeł wiatrowych w Europie i nie nadążający za nim rozwój sieci elektroenergetycznych. Bezpośrednim skutkiem wzrostu nieplanowych przepływów energii, oddziałujących przede wszystkim na systemy elektroenergetyczne w Polsce i Republice Czeskiej, są przeciążenia sieci, a w skrajnych przypadkach przekraczanie kryteriów bezpieczeństwa jej pracy, a także ograniczanie zdolności transgranicznej wymiany energii elektrycznej i związane z tym bariery w procesie integracji rynków.

W 2012 r. Prezes URE wziął udział w dwóch zorganizowanych przez Komisję Europejską konferencjach, poświęconych tematyce nieplanowych przepływów energii elektrycznej, ze szczególnym uwzględnieniem regionu Europy Środkowo-Wschodniej (CEE). W trakcie konferencji dyskutowano m.in. o wpływie przepływów kołowych na funkcjonowanie systemów oraz możliwych sposobach rozwiązania problemów związanych z nieplanowymi przepływami energii elektrycznej.

W 2012 r. Przedstawiciele Prezesa URE brali również udział w pracach nad tzw. pakietem infrastrukturalnym, zakładającym rozbudowę infrastruktury energetycznej w państwach członkowskich i pomiędzy nimi.

Polski regulator uczestniczył także w pracach grupy Rynku Europy Północno-Zachodniej (NWE), realizującej pilotażowy projekt wdrażania europejskiego docelowego modelu rynku energii elektrycznej. Wypracowane w NWE rozwiązania mają być następnie wdrażane w pozostałych regionach Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 346-348, pliki nr 5)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze dotyczącym aktywności URE zmierzającej do integracji KSE z systemami sąsiadującymi oraz zwiększenia możliwości międzysystemowej wymiany energii.

5. Inteligentne sieci

Opis stanu
faktycznego

Wg Prezesa URE²⁵ ogromnego znaczenia - w kontekście prognozowanego deficytu mocy po 2014 r. - nabierają prace nad wdrożeniem narzędzi zarządzania popytem jako stosunkowo szybka i niskonakładowa metoda obniżania popytu w okresach szczytowego zapotrzebowania na moc elektryczną. W ocenie Prezesa URE, fundamentalne znaczenie dla rozwoju zarządzania popytem w Polsce, na szeroką skalę, ma skuteczne wdrożenie inteligentnego opomiarowania. Dopiero rozwój inteligentnych systemów pomiarowych i wprowadzenie dynamicznych taryf umożliwi szerokie zaangażowanie nieprzemysłowych odbiorców w działania służące poprawie bezpieczeństwa KSE, w proporcji wynikającej z udziału tych odbiorców w całym rynku energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 273-291, 339)

W Sprawozdaniu Prezesa URE za 2011 r. (p. 5.13.) podano, że URE prowadzi prace studialne i edukacyjne na rzecz ukształtowania warunków niezbędnych dla wdrożenia nowego sposobu funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i opartego na nim rynku energii, w literaturze tematu określanego mianem „inteligentnej sieci”. Kluczowe jest, wg URE, stworzenie właściwych ram dla realizacji polityki energetycznej, wyrażonej pakietem klimatyczno-energetycznym

²⁵ „Informacja na temat planów inwestycyjnych w nowe moce wytwórcze w latach 2011-2025” przekazana Ministrowi Gospodarki przez Prezesa URE w dniu 16 września 2011 r.

a także wypracowanie efektywnych narzędzi pozyskiwania informacji istotnych dla oceny jakości zaopatrzenia odbiorców w energię oraz dla optymalizowania i weryfikowania jakości planów inwestycyjnych. Podstawą do realizacji tak sformułowanego celu jest uruchomienie programu wyposażenia odbiorców końcowych, ale także sieci dystrybucyjnych, w układy pomiarowo-rozliczeniowe oraz urządzenia pomiarowe i wykonawcze oraz stworzenie warunków dla efektywnego rozwoju generacji rozproszonej i mikrogeneracji. Drugim krokiem jest zapewnienie efektywnego wykorzystania tak pozyskanych informacji.

W 2012 r. prowadzono prace badawcze, legislacyjne i działalność informacyjną, a reprezentanci URE brali także udział w pracach różnych gremiów i zespołów działających poza URE. Realizowano także wspólny projekt Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Urząd Komunikacji Energetycznej i URE oraz firm z sektorów regulowanych i ich otoczenia pn: „Memorandum w sprawie współpracy na rzecz budowy i rozwoju pasywnej infrastruktury sieci szerokopasmowych”, który jest, wg. URE, kluczowy dla poprawy ekonomiki wdrażania zarówno Agendy Cyfrowej, jak i sieci inteligentnych

(dowód: akta kontroli str. 346-348, pliki nr 4 i 5)

Wiceprezes URE wyjaśnił²⁶, że instytucjonalną platformą będącą podstawą budowy sprawnej i inteligentnej infrastruktury energetycznej, która umożliwi wdrożenie nowoczesnych rozwiązań w zakresie zarządzania popytem, są Warsztaty Rynku Energetycznego. Warsztaty Rynku Energetycznego są przedsięwzięciem zainicjowanym przez Prezesa URE oraz Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. Ich celem jest wypracowanie skutecznych metod wprowadzenia na rynek energii nowoczesnych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych, zapewniających ekonomiczne i bezpieczne zaopatrzenie odbiorców w energię elektryczną. Szereg przedsięwzięć podejmowanych w ramach WRE skupionych jest na zapewnieniu bezpieczeństwa systemu elektroenergetycznego w najbliższej przyszłości. Komitet Sterujący Warsztatów tworzą Prezes URE – Marek Woszczyk oraz Prezes PSE S.A. - Henryk Majchrzak. Warsztaty są adresowane do członków Zarządów i osób kluczowych dla budowy inteligentnych sieci w podmiotach uczestniczących w rynku energetycznym. W pracach zespołów tematycznych powołanych w celu realizacji określonych zadań biorą udział m.in. pracownicy URE.

Wiceprezes URE stwierdził²⁷, iż w ocenie większości uczestników rynku, aktywne uczestnictwo Prezesa URE sprzyja wdrażaniu inteligentnego opomiarowania i inteligentnych sieci w Polsce, którego decyzje i zalecenia, uwzględniające interes publiczny, stanowią impuls do podjęcia działań przez innych uczestników rynku.

(dowód: akta kontroli str.338-340)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Wobec nie stwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

²⁶ Wyjaśnienia Wiceprezesa URE DSK – 090-4-(16)/2013/ASz4 z dnia 3 października 2013 r.

²⁷ Wyjaśnienia Wiceprezesa URE DSK – 090-4-(16)/2013/ASz4 z dnia 3 października 2013 r.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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, dnia 31 października 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

(-)

.....
podpis



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Warszawa, dnia 6 grudnia 2013 r.

**Pan
Marek Woszczyk
Prezes Urzędu Regulacji
Energetyki**

POWIADOMIENIE

Zgodnie z art. 35 c ust.3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.) Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji powiadamia, że w tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 31 października 2013 r. (KGP 4101-02-02/2013) sporządzonego w związku z kontrolą funkcjonowania i bezpieczeństwa elektroenergetycznych sieci przesyłowych (P/13/051) przeprowadzoną w Urzędzie Regulacji Energetyki, dokonano w dniu 5 grudnia 2013 r. sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez :

1. Zastąpienie użytego skrótu „SAID” skrótem „SAIDI” (str. 7 wiersz 18);
2. Zastąpienie roku „2008” rokiem „2009” (str. 10 wiersz 34).

Sprostowania niniejszych pomyłek nie podlega zaskarżeniu.

Tadeusz Błachnio
Doradca ekonomiczny

(-)

.....
podpis

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1