



Fot. stock.adobe.com



# Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej

Lata 2014–2017

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, październik 2018 r.

# 01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Prawa konsumenta to m.in.: szybka i łatwa zmiana sprzedawcy energii elektrycznej, czytelna umowa, przyłączenie do sieci energetycznej, pewność i jakość dostaw, przejrzyste informacje na rachunkach, szybkie rozwiązywanie sporów.
- Negatywne wyniki kontroli UOKiK z 2011 r. oraz kontroli NIK P/02/057 z 2002 r.
- W Polsce średnio wyłączenia dostaw prądu trwają prawie sześciokrotnie dłużej niż w najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajach Europy.
- Prawa konsumenta energii elektrycznej znajdują się wśród priorytetów Komisji Europejskiej.
- Uczciwe traktowanie konsumentów jest jednym z trzech głównych celów pakietu zimowego *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*.

## 02 Co kontrolowaliśmy?

Czy prawa konsumenta energii elektrycznej były respektowane, a działania organów administracji rządowej oraz spółek przyczyniały się do zwiększenia skuteczności ochrony tych praw?



Czy zapewniono wszystkim konsumentom możliwość zawierania umów w sposób niedyskryminacyjny i na warunkach wolnorynkowych?



Czy odbiorcom końcowym zagwarantowano prawo do nieprzerwanych dostaw energii elektrycznej o określonej jakości?



Czy zorganizowano efektywny system obsługi odbiorcy energii elektrycznej?



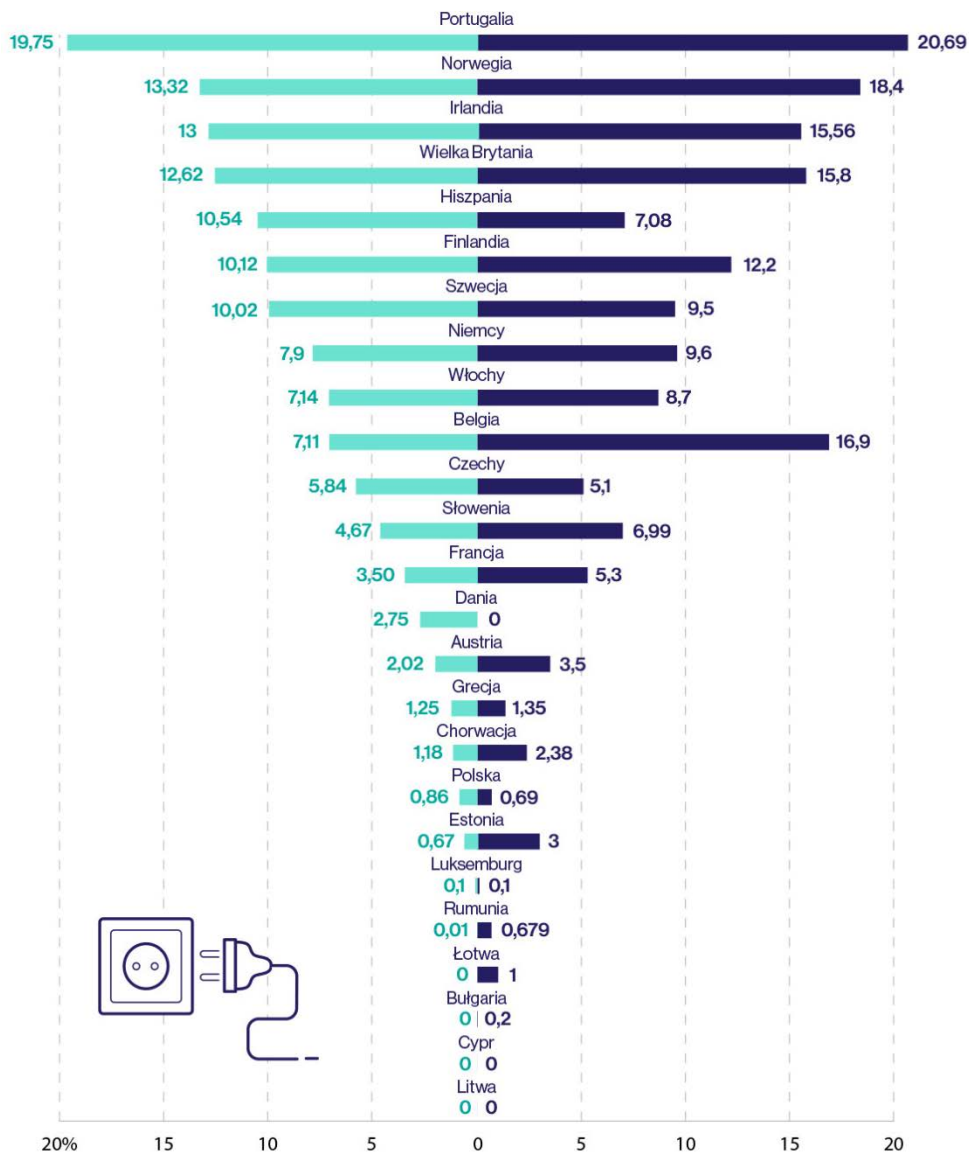
Czy zagwarantowano wszystkim konsumentom dostępność do skutecznych środków rozstrzygnięcia sporów?

## 03 Kogo kontrolowaliśmy?

- **Ministra Energii**  
odpowiedzialny m.in. za sprawy związane z polityką energetyczną państwa oraz za udział w kształtowaniu polityki energetycznej UE.
- **Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki**  
reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych oraz równoważy pozycję odbiorców poprzez wzmocnienie pozycji konsumenta.
- **Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**  
centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów.
- **4 spółki obrotu**  
ENEA, Energa-Obrót, PGE Obrót, TAURON Sprzedaż.
- **4 spółki dystrybucyjne**  
ENEA Operator, Energa-Operator, PGE Dystrybucja, TAURON Dystrybucja.

Ponadto zasięgnięto informacji (art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK) od 88 Powiatowych i Miejskich Rzeczników Konsumentów, TOE, PTPIREE, KIGEiT, Federacji Konsumentów, GIODO, MF, 15 Wojewodów.

# Stwierdzony stan – procent gospodarstw domowych, które zmieniły sprzedawcę energii w 2016 r. oraz średnioroczny procent dokonanych zmian w latach 2011–2015



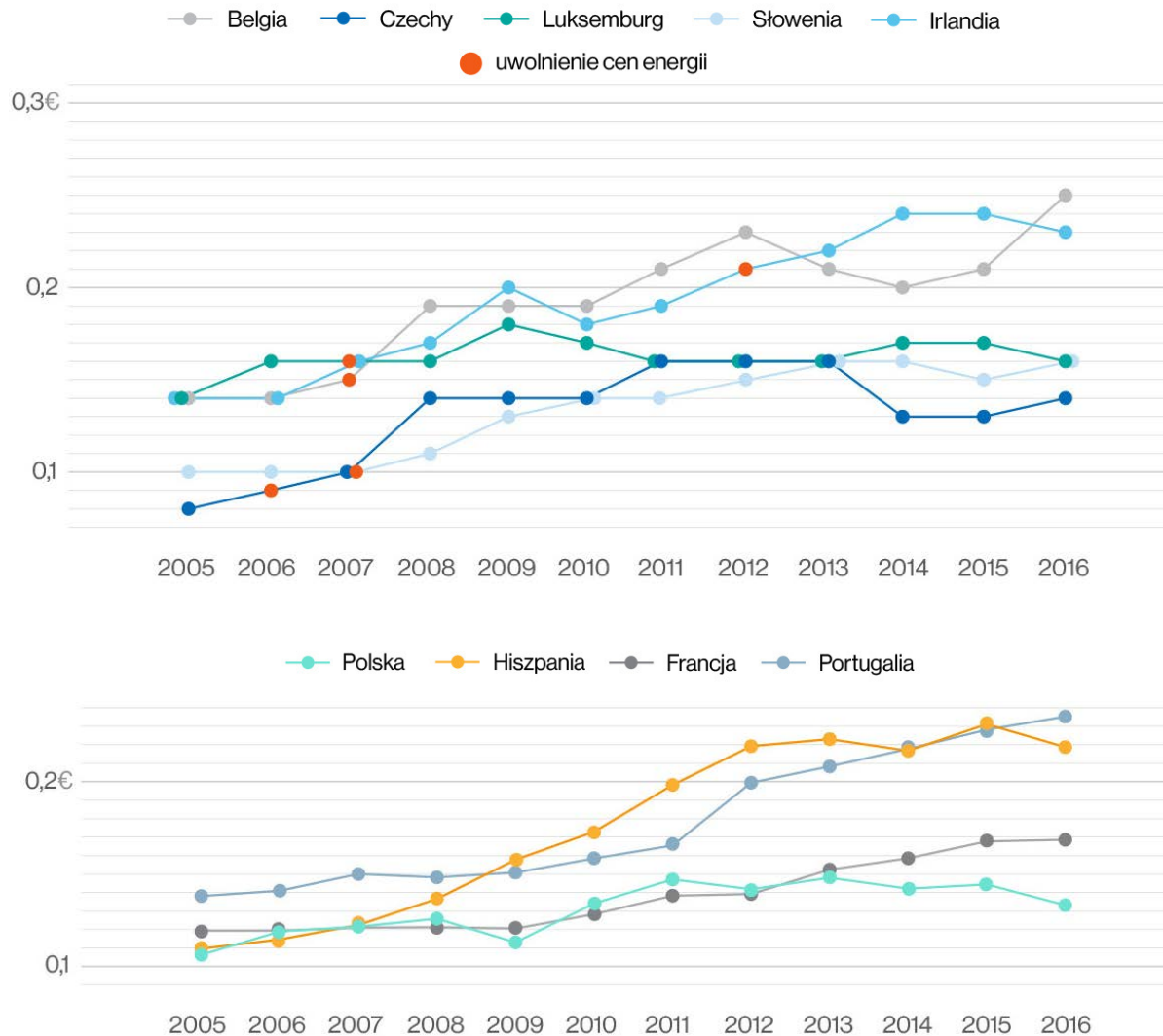
- W Polsce nie uwolniono rynku energii elektrycznej dla gospodarstw domowych chociaż już w 2008 r. Prezes URE opublikował pierwszy plan liberalizacji rynku.
- W latach 2007-2017 tylko około 3,5% z nich zdecydowało się na dokonanie zmiany sprzedawcy energii elektrycznej.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych CEER  
<https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/56216063-66c8-0469-7aa0-9f321b196f9f> [2018.03.20]

■ % zmian w latach 2011-2015    ■ % zmian w 2016 roku

# 05 Stwierdzony stan – odbiorca wrażliwy

Dynamika zmian cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w wybranych krajach UE w latach 2005 – 2016 (Euro za kWh)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych EUROSTAT

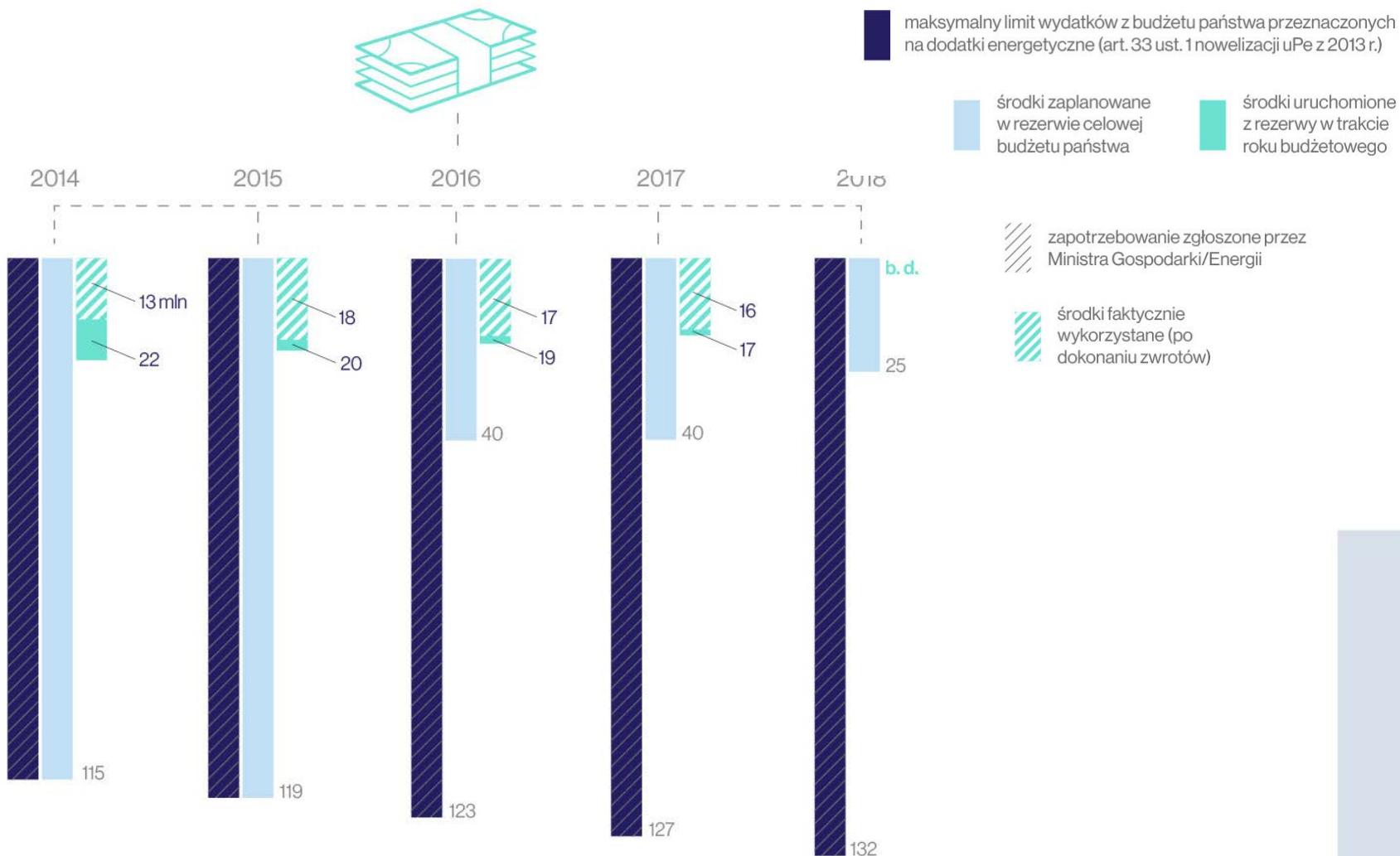
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=ten00117> [2018.03.14]



## Stwierdzony stan – nieskuteczny i niewydajny system ochrony odbiorcy wrażliwego

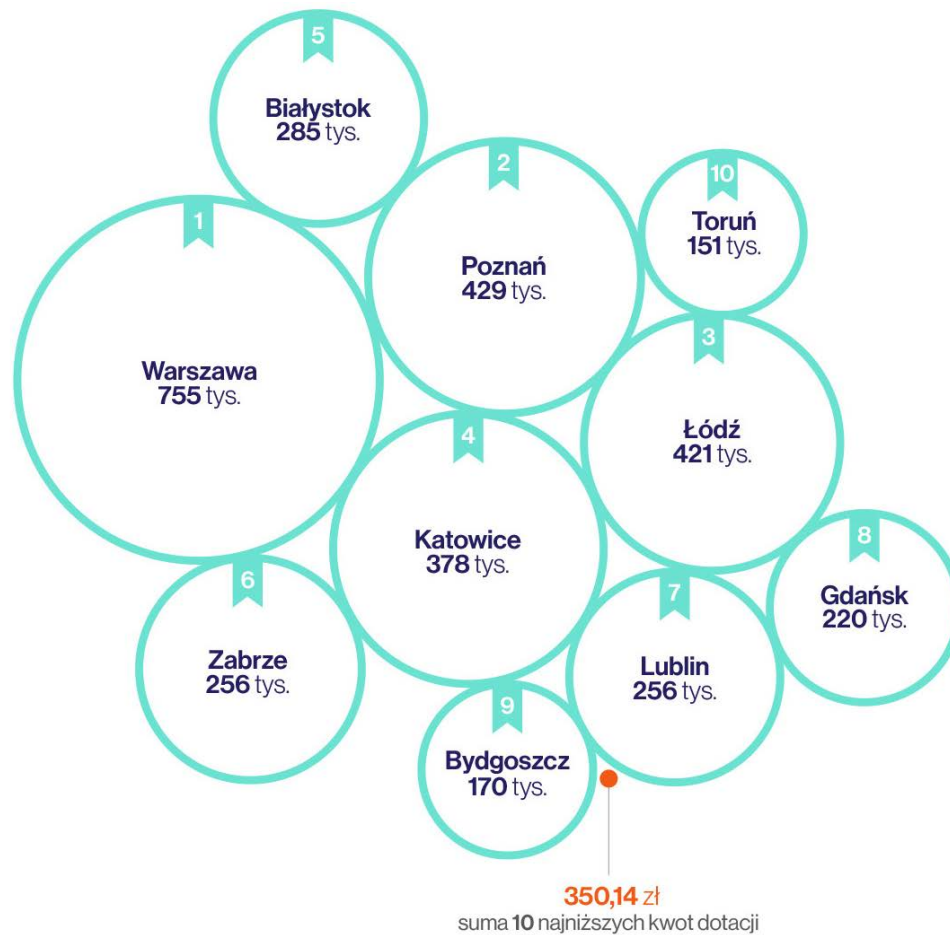
- Na koniec 2016 r. według IBS 12,2% społeczeństwa było dotkniętych ubóstwem energetycznym czyli ok. 4,6 mln osób z 1,3 mln gospodarstw, a według EUROSTATU 7%.
- Odsetek gmin, w których nie wypłacano w ogóle dodatku energetycznego zwiększał się z roku na rok. W 2014 r. stanowiły one 27,6% natomiast w 2017 r. (I-III kw.) już 33,5%. W około 60-70% gmin wartość dotacji była marginalna.
- Znikome wykorzystanie rezerwy celowej. Niskie wykorzystanie dotacji w gminach wiejskich - 2/3 osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.
- Brak monitoringu - oceny skuteczności i wydajności systemu przez Ministra Energii. Błędy strukturalne w systemie.
- Rozbudowane procedury przyznawania, wypłacania i rozliczania dodatku energetycznego (przeważnie o niskiej wartości) odstręczały potencjalnych beneficjentów od skorzystania z tej formy pomocy. Liczniki przedpłatowe.

# Stwierdzony stan – uruchomienie i wykorzystanie środków rezerwy celowej pn. *Ochrona odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej* w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania i ustawy budżetowej [w mln zł]





# Stwierdzony stan – wartość wypłacanych przez gminy środków budżetowych na dodatki energetyczne w 2017 r. I-III kw. [w zł]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych od 15 Urzędów Wojewódzkich.

## 09 Stwierdzony stan – zmiana sprzedawcy

- Zawieranie umów w sposób niedyskryminacyjny i na warunkach rynkowych. Wolny wybór rodzaju umowy. Instytucja upoważnienia w procesie zmiany sprzedawcy.
- Spółki nie przestrzegały terminów ustawowych odnośnie umożliwienia zmiany sprzedawcy oraz końcowego rozliczenia się dotychczasowego sprzedawcy z odchodzącym klientem. OSD – 3% (18,9 tys.). Spółki obrotu ok. 10% (20,6 tys.).
- Niezasadne wstrzymanie prac nad Centralnym Systemem Wymiany Informacji przez Ministra Energii.
- Bierność Ministra Energii w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych.
- Niska skuteczność działań podejmowanych przez Prezesa URE.
- Brak skoordynowania działań chroniących rynek na poziomie organów państwa.
- Nieterminowe wydawanie warunków przyłączenia do sieci.

# Stwierdzony stan – najczęstsze problemy na rynku energii elektrycznej wskazywane przez rzeczników konsumentów



**98%**  
stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych przez sprzedawców alternatywnych celem zawarcia umowy sprzedaży poza lokalem



**58%**  
stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych wobec osób starszych 65+



**36%**  
naruszenie obowiązków informacyjnych w procesie zmiany sprzedawcy



**26%**  
nieuzasadniona wysokość kar nakładanych w przypadku wcześniejszego odstąpienia od umowy sprzedaży zawartej na czas określony



**26%**  
nieterminowe dostarczanie rachunków za energię elektryczną



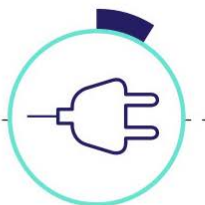
**23%**  
nieczytelność umów



**18%**  
niska świadomość konsumentów o funkcjonowaniu rynku energii w Polsce i/lub swoich praw



**10%**  
nieczytelność faktur



**9%**  
brak weryfikacji rzeczywistego zużycia energii przez kilka lat lub opóźnienia z weryfikacją stanu licznika przy zmianie sprzedawcy



**6%**  
długotrwałość realizowania umów przyłącza do sieci

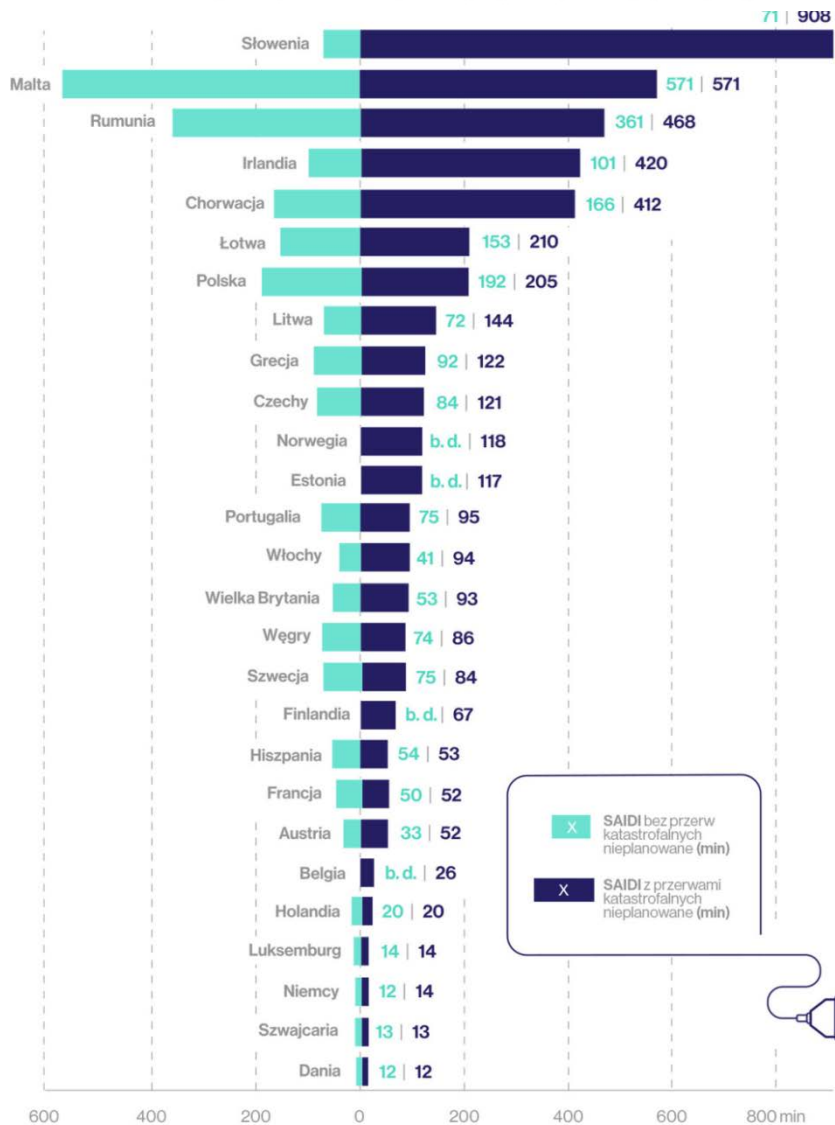
*Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od powiatowych i miejskich rzeczników konsumenta.*

# 11 Stwierdzony stan – infrastruktura

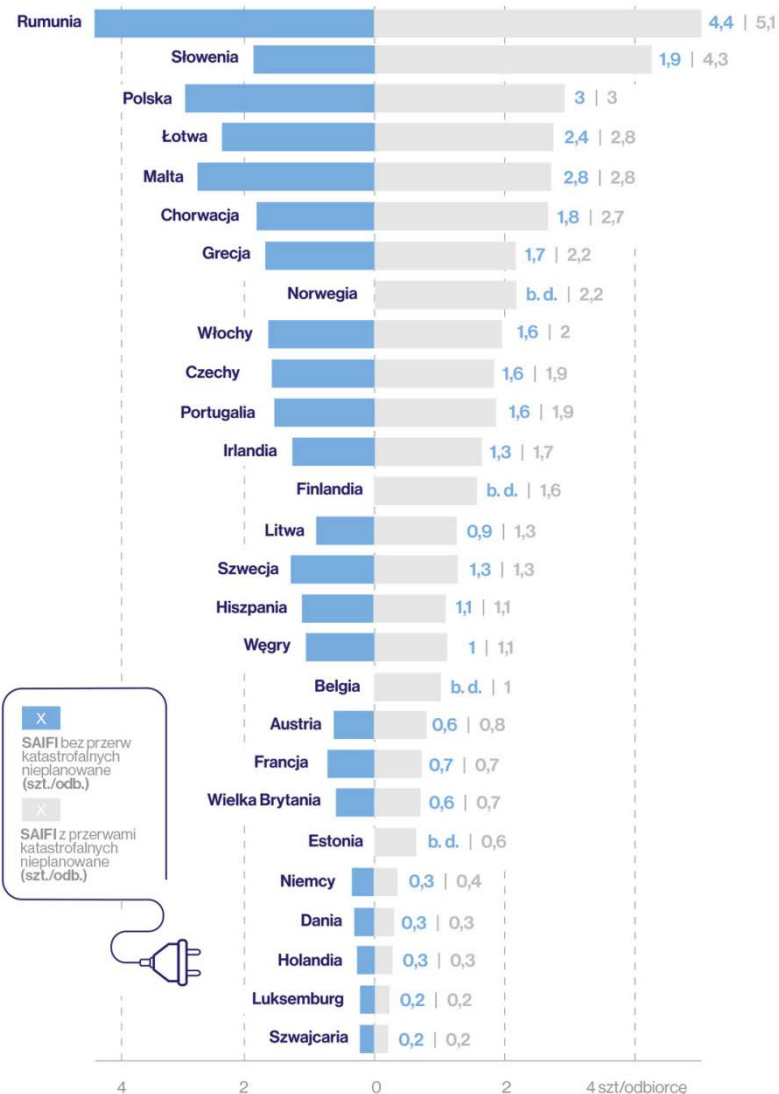
- Zmniejszenie awaryjności sieci elektroenergetycznej w związku z przeprowadzaniem inwestycji na sieciach dystrybucyjnych oraz wdrożenia *Regulacji jakościowej* przez Prezesa URE.
- W 2016 r. (w stosunku do 2015 r.) nastąpił spadek wskaźników SAIDI w przedziale od 2% do 44% oraz SAIFI w przedziale od 3% do 32%.
- Na lata 2017-2022 pięć największych OSD planowało przeznaczyć na inwestycje nakłady o 34% wyższe niż w latach 2011-2016.
- Bez zwiększania udziału sieci kablowych i przekształcania sieci w inteligentne sieci elektroenergetyczne będą one nadal wysoce wrażliwe na gwałtowne zjawiska atmosferyczne, których występowanie narastało z roku na rok. W 2017 r. wskaźniki SAIDI bez przerw katastrofalnych wzrosły od 22% do 66%, a z przerwami katastrofalnymi od 39% do 161%.
- Nieterminowe rozpatrywanie reklamacji dotrzymywania parametrów jakościowych – od 9% do 36%. Znikoma ilość wypłaconych bonifikat z tego tytułu.

# 12 Stwierdzony stan – wrażliwość infrastruktury w 2014 r.

Wartość wskaźników SAIDI bez przerw katastrofalnych nieplanowane i SAIDI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane dla poszczególnych krajów europejskich [min.] w 2014 r.

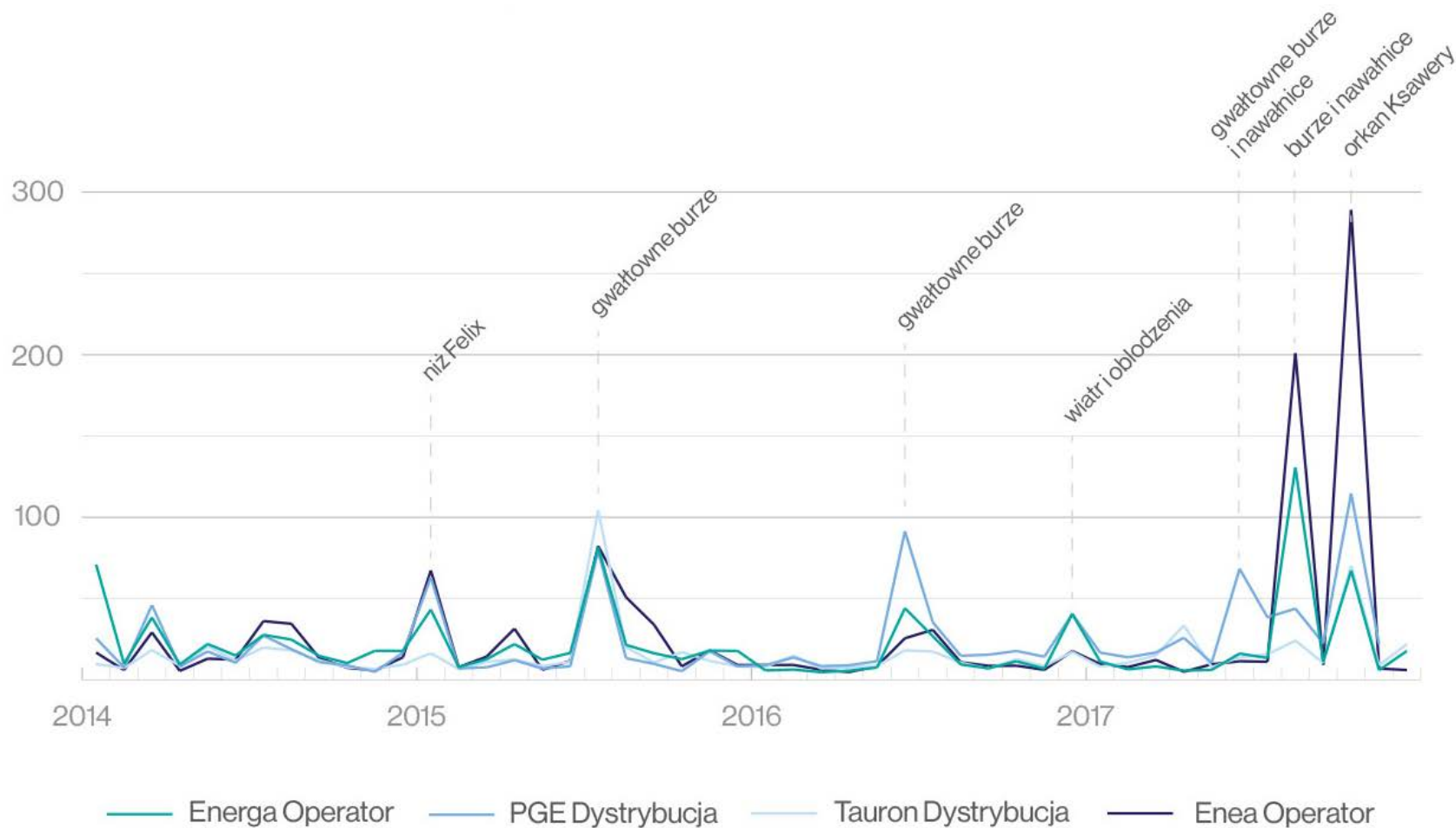


SAIFI bez przerw katastrofalnych nieplanowane i SAIFI z przerwami katastrofalnymi nieplanowane dla poszczególnych krajów europejskich [szt./odb.] w 2014 r.



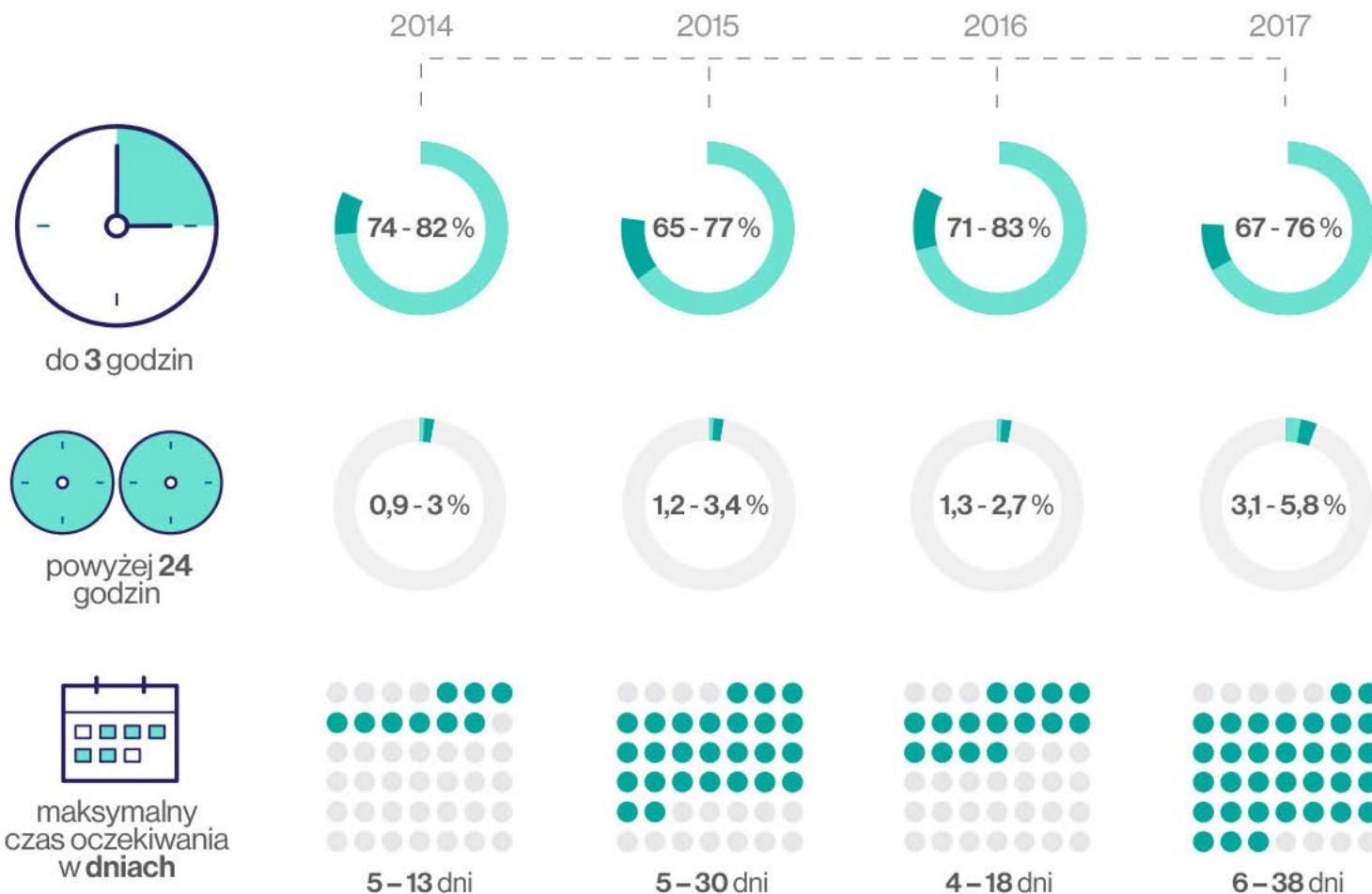
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych CEER 6th CEER benchmarking report of the quality of electricity and gas supply <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/d064733a-9614-e320-a068-2086ed27be7f> [2018.03.24].

# Stwierdzony stan – wartości miesięczne wskaźników SAIDI z przerwami katastrofalnymi, nieplanowane w latach 2014–2017 [w min]



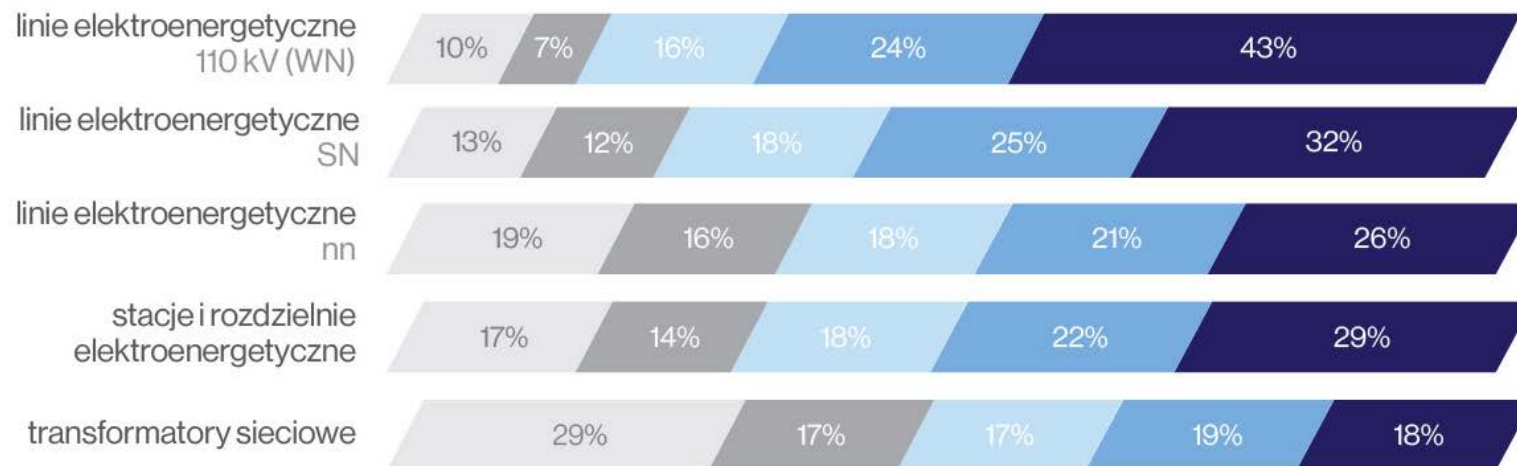
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od skontrolowanych OSD.

# Stwierdzony stan – czas pomiędzy powiadomieniem a usunięciem awarii przez OSD w latach 2014–2017



# Stwierdzony stan – struktura wiekowa majątku OSD

[stan na dzień 31 grudnia 2017 r.]



do 9 lat



10 - 19 lat



20 - 29 lat



30 - 39 lat



40 lat i powyżej

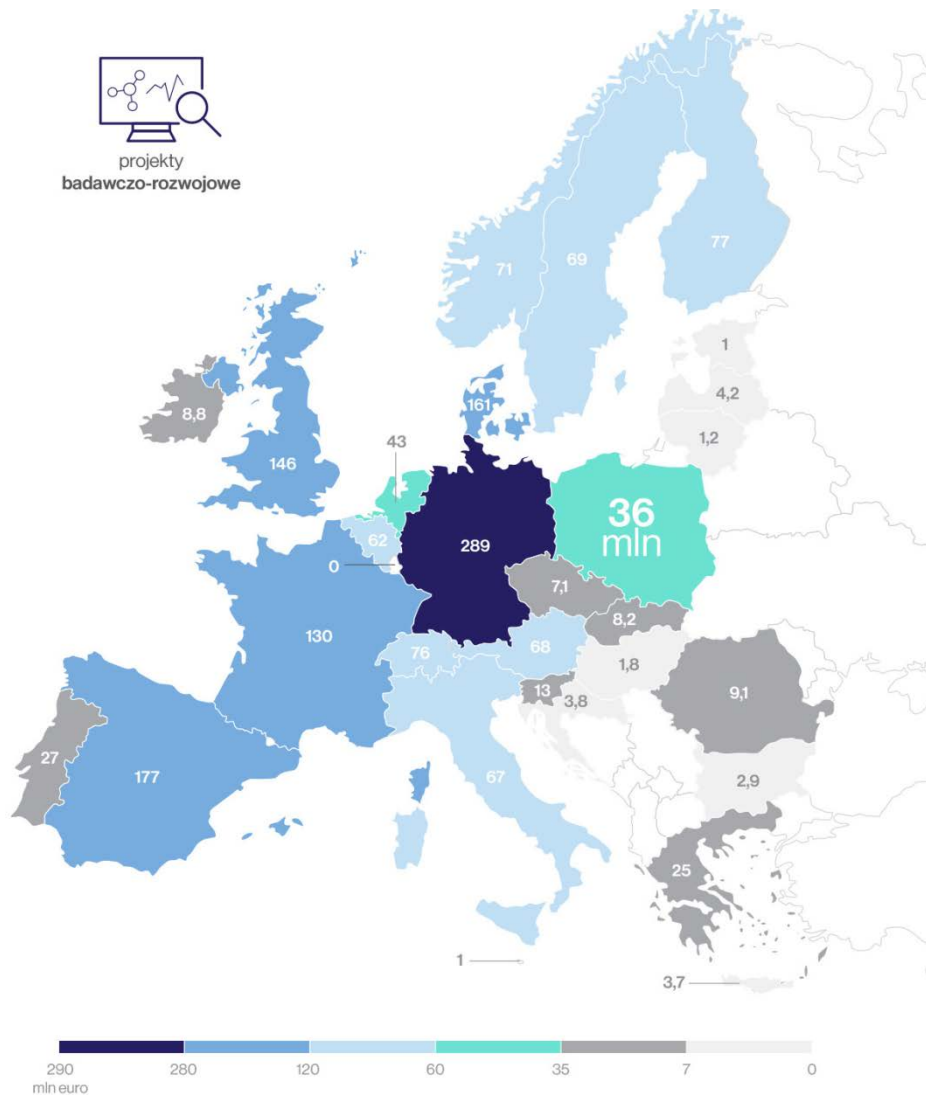


## Stwierdzony stan – opóźnienie w implementacji dyrektywy 2009/72/WE

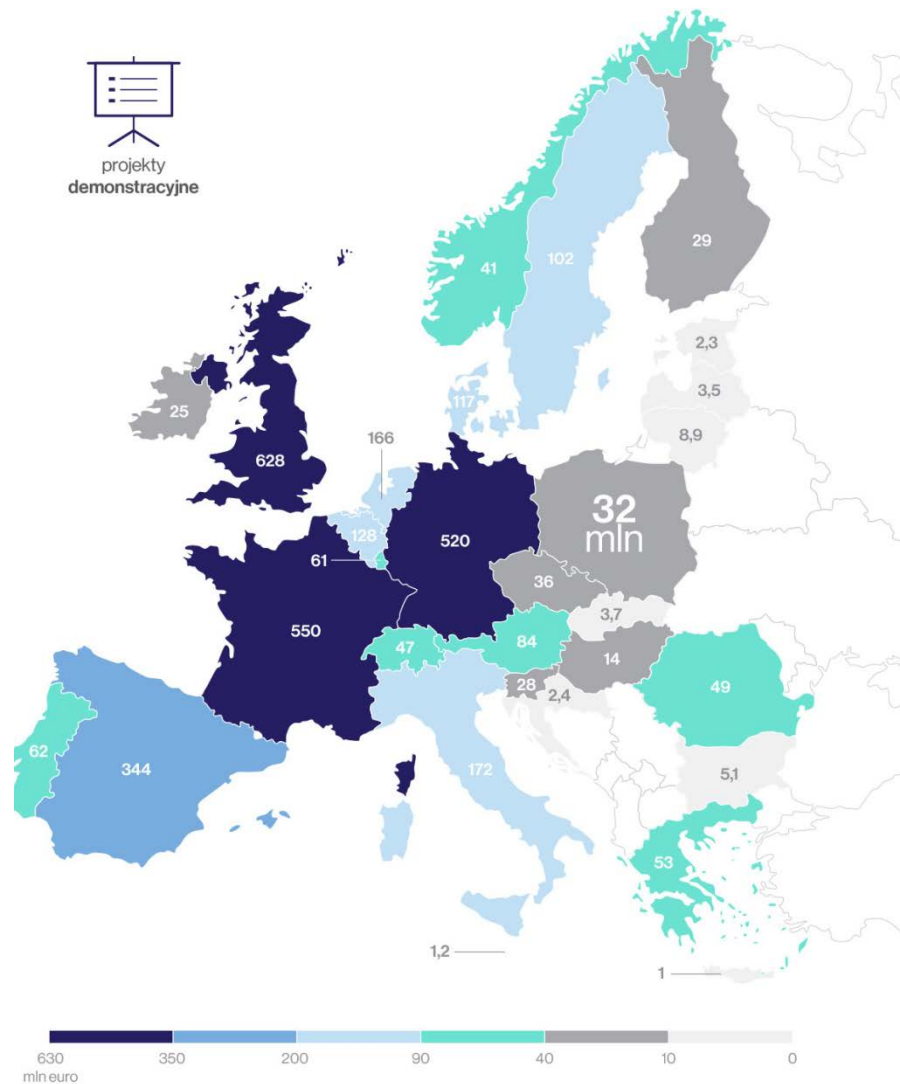
- Nie określono zadań i podziału odpowiedzialności poszczególnych uczestników rynku energii oraz harmonogramu wdrożenia *smart grids*.
- W fazie planów Ministerstwa Energii pozostawało skorelowanie zmian *uPe* wdrażających inteligentne liczniki wraz z ich wymogami funkcjonalnymi.
- Minister Energii nie określił jednolitych wiążących dla OSD wymagań technicznych i funkcjonalnych inteligentnych liczników oraz dobrych praktyk, które zapewniałyby taki sam standard działania sieci i inteligentnych liczników u poszczególnych OSD na terenie kraju.
- Niskie zaangażowanie prac na poziomie OSD. Na koniec 2018 r. tylko 8,4% odbiorców z grupy taryfowej G będzie miało zainstalowane inteligentne liczniki.

# 17 Stwierdzony stan – prace innowacyjne w obszarze *smart grids* w UE

Wysokość nakładów w poszczególnych krajach na projekty badawczo-rozwojowe w obszarze inteligentnych sieci elektroenergetycznych w latach 2010-2015 w mln EUR



Wysokość nakładów w poszczególnych krajach na projekty demonstracyjne w obszarze inteligentnych sieci elektroenergetycznych w latach 2010-2015 w mln EUR



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych

[http://ses.jrc.ec.europa.eu/sites/ses.jrc.ec.europa.eu/files/u24/2017/sgp\\_outlook\\_2017-online.pdf](http://ses.jrc.ec.europa.eu/sites/ses.jrc.ec.europa.eu/files/u24/2017/sgp_outlook_2017-online.pdf) [2018.05.11].



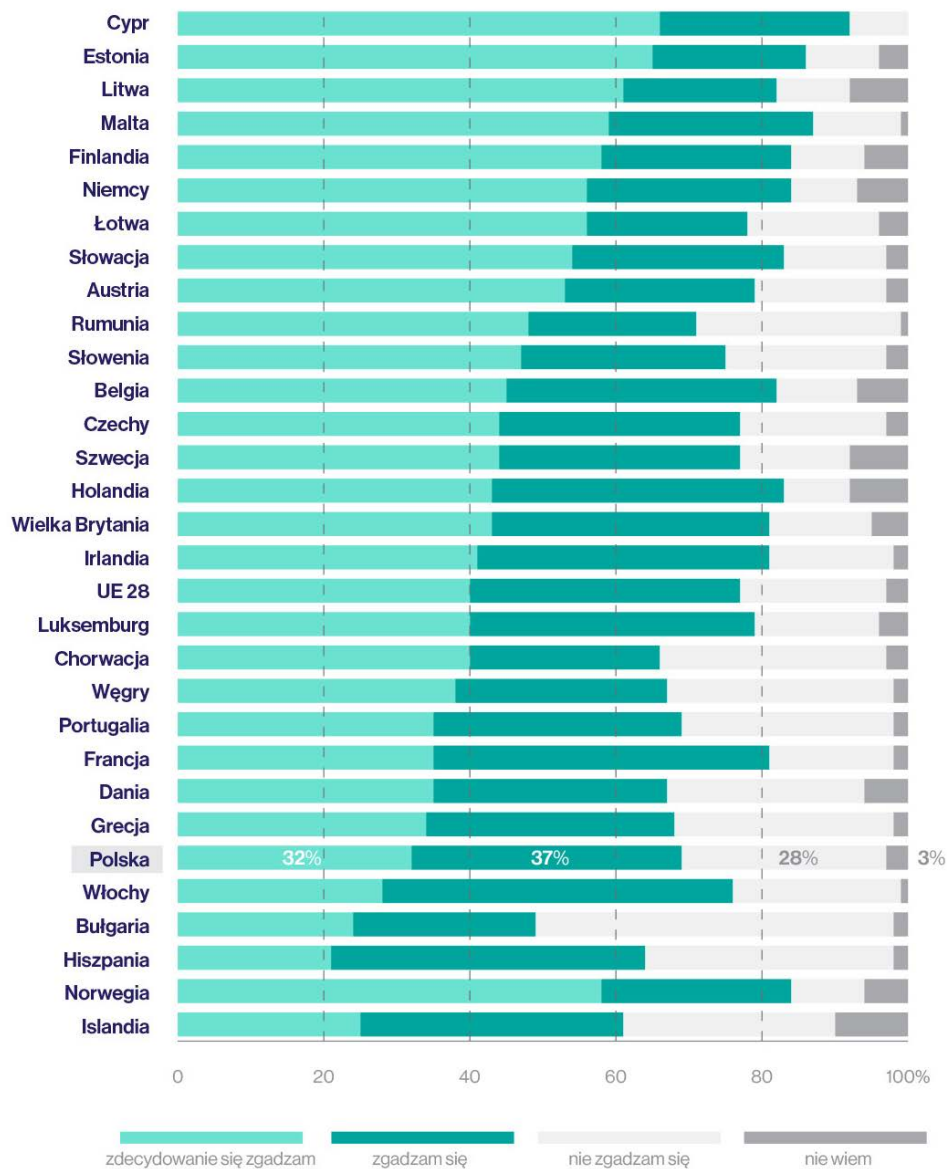
www.nik.gov.pl

## 18 Stwierdzony stan – obsługa klienta

- UOKiK i URE zapewniły konsumentom bezpłatną pomoc prawną.
- Spółki obrotu zasadniczo wywiązywały się ze swoich obowiązków informacyjnych wobec odbiorcy końcowego oraz zorganizowały efektywny system obsługi odbiorcy energii elektrycznej.
- Pomimo świadomości, że konsumenci mieli problem z odczytaniem informacji z rachunków Ministerstwo Energii nie podjęło żadnych działań w zakresie zwiększenia przejrzystości i klarowności zapisów na fakturach.
- W trzech na cztery spółkach występowały sporadyczne opóźnienia w wystawianiu rachunków za zużytą energię elektryczną i dotyczyły one poniżej 1% klientów z gospodarstw domowych. W latach 2015-2017 Energa-Obrót na skalę masową rozliczała się z odbiorcami końcowymi z istotnymi opóźnieniami.
- Nie przestrzeganie terminu udzielenia odpowiedzi na reklamacje rozliczeniowe i brak wypłacania bonifikat.

# 19 Stwierdzony stan – obsługa klienta w Europie

Odsetek osób zgadzających się z twierdzeniem:  
Rachunki za zużycie energii elektrycznej są czytelne i przejrzyste [%]



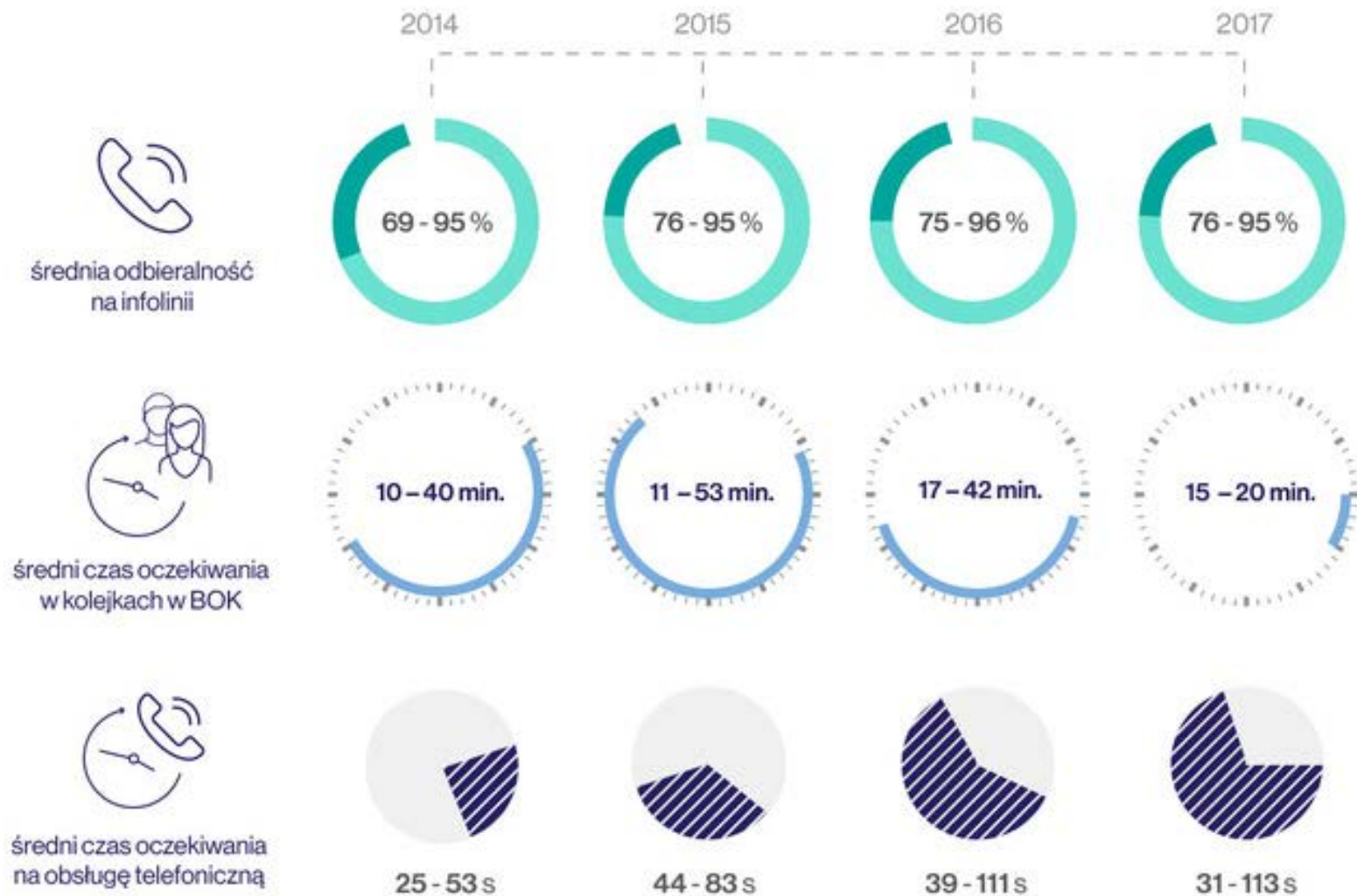
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie

[http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2015-068\\_mst\\_building\\_a\\_consumer-centric\\_energy\\_union.pdf](http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2015-068_mst_building_a_consumer-centric_energy_union.pdf) [2018.03.29].



www.nik.gov.pl

# Stwierdzony stan – czas oczekiwania na obsługę w latach 2014–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych od skontrolowanych spółek obrotu.

## 21 Stwierdzony stan – postępowanie w sprawach spornych

- Wszystkie skontrolowane spółki informowały konsumentów o dostępnych możliwościach rozstrzygnięcia spraw spornych poprzez swoje strony internetowe, korespondencyjnie, poprzez zapisy w regulaminach świadczenia usług dystrybucji będących integralną częścią umów, umowy sprzedaży, zbiorze *Praw Konsumenta Energii Elektrycznej*. Spółki informowały o możliwości pozasądowego rozwiązywania sporów przed Koordynatorem.
- Do końca 2017 r. nie została w pełni ustabilizowana sytuacja kadrowa obsługi Koordynatora. Nie sprzyjało to prawidłowemu realizowaniu działań Koordynatora i uzyskaniu stanu pełnej gotowości do wykonywania zadań. W konsekwencji spośród 123 postępowań wszczętych i prowadzonych co do meritum przez Koordynatora, do końca 2017 r. zostały zakończone tylko 23 postępowania (18,7%). Ponadto funkcjonalność strony internetowej Koordynatora nie spełniała wymogów *ustawy o ADR*.

## 22 Ocena ogólna

Prawa konsumenta energii elektrycznej nie były w pełni respektowane, pomimo regulacji prawnych oraz działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne i administrację rządową. O ile spółki prowadziły systematyczne działania skutkujące zwiększeniem ochrony praw konsumenta to administracja rządowa podjęła znaczące działania dopiero w 2017 r.

Konsumentom zapewniono możliwość zawierania umów w sposób niedyskryminacyjny, jednakże nie na zasadach wolnorynkowych.

Niewydolność systemu ochrony konsumenta, bierność administracji rządowej i brak współpracy pomiędzy organami państwa przyczyniły się do dynamicznego rozwoju wysublimowanych nieuczciwych praktyk handlowych mających na celu osiągnięcie zysków kosztem najłabszych grup społecznych.

## 23 Ocena ogólna

Niedoszacowanie wysokości pomocy państwa oraz nadmierne skomplikowanie procedur przyznawania dodatków energetycznych zniechęcały odbiorców wrażliwych do skorzystania z nich.

Spółki umożliwiały odbiorcom zawieranie umów w sposób niedyskryminacyjny, a także swobodę wyboru rodzaju umowy.

Pomimo podejmowanych działań przez spółki dystrybucyjne i Prezesa URE nie zapewniono odbiorcom końcowym wysokiej gwarancji nieprzerwanych dostaw energii elektrycznej o określonej jakości.

Spółki wykorzystywały nowe technologie i kanały komunikacji sprzyjające efektywnej obsłudze ich klientów. Jednak konsumenci borykali się z takimi problemami jak nieczytelność informacji zawartych w rachunkach za zużycie energii elektrycznej czy długotrwałe oczekiwanie na udzielenie odpowiedzi na reklamacje.

Konsumentom umożliwiono korzystanie z dostępnych środków rozstrzygnięcia sporów. Jednak działalność Koordynatora była niewydajna.



## Wnioski de lege ferenda do Ministra Energii:

- Dokonania zmian w ustawie – Prawo energetyczne celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych w procesie zmiany sprzedawcy.
- Zmianę treści art. 31c ust. 8 ustawy – Prawo energetyczne celem uzyskania pełnej gotowości Koordynatora do wykonywania zadań.

## Wnioski systemowe do Ministra Energii:

- Przygotowanie rozwiązań mających na celu złagodzenie wpływu deregulacji rynku energii elektrycznej na kondycję finansową gospodarstw domowych.
- Wprowadzenie rozwiązań prawnych zwiększających wydajność oraz skuteczność systemu ochrony odbiorcy wrażliwego. Natomiast w perspektywie krótkoterminowej wdrożenie rozwiązań organizacyjnych mających na celu przyznanie dodatku energetycznego i dodatku mieszkaniowego jedną decyzją administracyjną.

## Wnioski systemowe do Ministra Energii:

- Przeprowadzenie kampanii edukacyjnych uświadamiających konsumentów o podstawowych zasadach funkcjonowania rynku energii elektrycznej i istniejących na nim zagrożeniach oraz korzyściach wdrożenia inteligentnych sieci elektroenergetycznych, pozwalających na uzyskanie akceptacji społeczeństwa dla ich wdrożenia.
- Wypracowanie pod auspicjami Ministra zasad współpracy organów administracji rządowej celem zmniejszenia skali nieuczciwych praktyk handlowych na rynku energii.
- Zainicjowanie procesu legislacyjnego, mającego na celu wprowadzenie regulacji w obszarze wdrażania inteligentnych sieci elektroenergetycznych, w tym związanych z kwestiami technicznymi (możliwości liczników), komunikacją, regulacjami taryfowymi i bezpieczeństwem informacji.

## Wnioski systemowe do Ministra Energii:

- Zapewnienie konsumentom faktycznej możliwości korzystania z przysługującego im prawa do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość poprzez wprowadzenie rozwiązania, iż bieg terminu na skorzystanie z powyższego uprawnienia rozpoczyna się z dniem wypowiedzenia przez nowego sprzedawcę (działającego w imieniu i na rzecz konsumenta) umowy sprzedaży paliwa gazowego lub energii elektrycznej zawartej z dotychczasowym sprzedawcą.
- Rozwiązanie zidentyfikowanego problemu niedostosowania zasad organizacji pracy Koordynatora i sposobu prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich do wpływu spraw kierowanych do rozpoznania.

## Wnioski systemowe do Prezesa URE:

- W uzgodnieniu ze spółkami obrotu wprowadzenie formularza informacyjnego w procesie zmiany sprzedawcy, który zawierałby istotne informacje o treści dokonywanych zmian w umowie sprzedaży.
- Wprowadzenie jako dobrej praktyki, stosowanej już przez niektóre spółki, niezwłocznego powiadamiania klienta o dokonanej przez niego zmianie sprzedawcy.
- Wprowadzenie do *Regulacji jakościowej* narzędzi zachęcających OSD do zwiększenia nakładów inwestycyjnych na inteligentne sieci elektroenergetyczne. Wdrożenie systemu finansowania zależnego od postępu wdrożenia i zawierającego premię za sukces.
- Wprowadzenie jako dobrej praktyki w procesie odłączania zasilania do gospodarstw domowych w trudnej sytuacji życiowej, obowiązku kontaktowania się spółki obrotu bądź OSD przed odłączeniem z instytucjami świadczącymi pomoc społeczną.

## 28 Działania w trakcie i po kontroli

- Zmiana *rozporządzenia taryfowego*. Na podstawie § 43 ust. 2 *rozporządzenia taryfowego z 2017 r.* na przedsiębiorstwa energetyczne Minister Energii nałożył obowiązek automatycznego naliczania bonifikat z tytułu niedotrzymania standardów jakościowych obsługi odbiorców oraz parametrów jakościowych energii elektrycznej.
- Wzmoczona działalność Prezesa UOKiK – uruchomienie kampanii edukacyjnych w publicznym radiu i TV.
- Przychody z kar administracyjnych z tytułu nieterminowego wydawania przez OSD warunków przyłączenia. Szacunkowa wartość przychodów Skarbu Państwa na dzień 30 marca 2018 r. to 8 322 tys. zł. Według danych uzyskanych od URE, sprawy w toku w stosunku do trzech OSD – postępowania wyjaśniające.



Fot. stock.adobe.com

# Najwyższa Izba Kontroli

## Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji