

Warszawa, 6 października 2020 r.

DEPARTAMENT
KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

DSK-0511-2(18)/2020/KR

**Regionalny Związek Rewizyjny
Spółdzielni Mieszkaniowych
w Bydgoszczy
ul. Adama Grzymały Siedleckiego 14
85-868 Bydgoszcz**

Szanowni Państwo,

Odpowiadając na Państwa petycję z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie podjęcia „przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki działań zmierzających do zapobieżenia kolejnej podwyżce cen ciepła za pośrednictwem dystrybutora Komunalne Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Bydgoszczy”, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Do zadań nałożonych na Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 833 z późn. zm., dalej: „ustawa – Prawo energetyczne”), należy m.in. zatwierdzanie taryf przedkładanych przez przedsiębiorstwa energetyczne (art. 47 ust. 2 ustawy). Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”), każdorazowo wydając decyzję zatwierdzającą taryfę dla ciepła, bądź zatwierdzając zmianę taryfy zobowiązany jest zbadać jej zgodność z zasadami, o których mowa w art. 44-46 ustawy – Prawo energetyczne oraz z przepisami rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz. U. z 2020 r. poz. 718, dalej: „rozporządzenie taryfowe”).

Zatwierdzenie taryfy dla ciepła, dla każdego przedsiębiorstwa energetycznego, następuje po dokonaniu oceny i stwierdzeniu, że taryfa jest ustalona stosownie do zakresu wykonywanej działalności gospodarczej, w sposób zapewniający pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstwa energetycznego w zakresie zaopatrzenia w ciepło, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność, oraz ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. Należy przy tym wskazać, że Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

W przypadku źródeł wyposażonych w jednostki kogeneracji, obowiązujący od 2010 r. model prawny jest odejściem od analizy kosztów przy zatwierdzaniu taryf dla ciepła wytworzonego w kogeneracji – regulacje zawarte w uchwalonym w 2010 r. przepisie art. 47 ust. 2f ustawy – Prawo energetyczne stanowią, że planowane przychody ze sprzedaży ciepła przyjmowane do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfie dla ciepła dla jednostek kogeneracji, oblicza się przy zastosowaniu ustalanego przez Prezesa URE

wskaźnika referencyjnego (który przez cały okres jego stosowania był ustalony na najniższym, dopuszczalnym przez prawo poziomie równym 1) i średnich cen sprzedaży ciepła publikowanych przez Prezesa URE na podstawie danych pozyskiwanych corocznie od koncesjonowanych przedsiębiorstw wytwarzających ciepło w źródłach niebędących jednostkami kogeneracji (iloczyn wskaźnika referencyjnego i średniej ceny ciepła jest ceną referencyjną).

Uszczegółowieniem przepisu ustawowego jest § 13 ust. 1 kolejnych rozporządzeń, w tym rozporządzenia Ministra Energii z 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), a od 8 maja 2020 r. rozporządzenia taryfowego. Stanowi on, że dla źródeł ciepła, w których ciepło wytwarzane jest w jednostkach kogeneracji, przedsiębiorstwo energetyczne może stosować uproszczony sposób kalkulacji cen i stawek opłat w taryfie dla ciepła z tych źródeł, na podstawie uzasadnionych planowanych przychodów ze sprzedaży ciepła obliczanych według wskazanego wzoru (iloczyn planowanej ilości ciepła wprowadzonego do sieci ciepłowniczej lub sprzedanego bezpośrednio odbiorcom dla roku stosowania taryfy i ceny ciepła przyjętej przez przedsiębiorstwo energetyczne, nie wyższej od ceny referencyjnej).

Dodatkowo, poprzez § 13 ust. 6 rozporządzeń, określony został wskaźnik wzrostu przychodów ze sprzedaży ciepła dla źródła ciepła, dla którego przedsiębiorstwo energetyczne stosuje uproszczony sposób kalkulacji cen i stawek opłat, obliczanych na podstawie planowanych cen lub stawek opłat i planowanych, na dany rok stosowania taryfy, wielkości sprzedaży ciepła, mocy zamówionej oraz nośnika ciepła w kalkulacji tych cen i stawek opłat dla tego źródła ciepła, który nie może być wyższy, uwzględniając wielkość przychodów ze sprzedaży ciepła obliczanych dla tego źródła ciepła na podstawie dotychczas stosowanych cen i stawek opłat wynikających z taryfy oraz planowanych, na dany rok stosowania taryfy, wielkości sprzedaży ciepła, mocy zamówionej oraz nośnika ciepła w kalkulacji cen i stawek opłat dla tego źródła ciepła, niż wyrażona w procentach zmiana średniej ceny sprzedaży ciepła ostatnio opublikowanej przez Prezesa URE w stosunku do średniej ceny sprzedaży ciepła z roku poprzedniego powiększona o (maksymalnie) dwa punkty procentowe.

Dodatkowo, zgodnie z § 47 rozporządzenia taryfowego, przedsiębiorcy wytwarzający ciepło w jednostkach kogeneracyjnych, które w 2018 r. brały udział w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, w taryfie zatwierdzanej przez Prezesa URE, na podstawie złożonego wniosku mogą do ceny ciepła doliczyć jednorazowo stawkę określoną w zł/GJ, z tytułu pokrycia kosztów zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w roku 2018, które nie zostały uwzględnione w cenie referencyjnej w wysokości 1,36 zł/GJ (przy wykorzystaniu paliw węglowych).

PGE Energia Ciepła S.A. z siedzibą w Warszawie Oddział Elektrociepłownia w Bydgoszczy (dalej: „PGE”) jako przedsiębiorstwo wytwarzające ciepło w jednostkach kogeneracji (źródło EC II) ustalało taryfy zgodnie z wyżej opisaną procedurą uproszczoną.

W przypadku jednostek wytwórczych nie będących jednostkami kogeneracyjnymi, które m.in. eksploatuje Komunalne Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy (dalej: „KPEC”) oraz PGE (źródło EC I), ceny ciepła zatwierdzane przez Prezesa URE są następstwem analizy i weryfikacji kosztów działalności danego przedsiębiorstwa. Ich zmiana w ostatnich latach wynikała przede wszystkim z powodu wzrostu: kosztów zakupu brakujących uprawnień do emisji CO₂, kosztów paliwa oraz kosztów wynikających z nakładów inwestycyjnych.

Wzrost kosztów zakupu brakujących uprawnień do emisji był konsekwencją malejących na przestrzeni lat przydziałów darmowych uprawnień (zgodnie z europejską polityką klimatyczną) i wzrostu ceny samego uprawnienia (z niespełna 6 do ponad 20 EUR/tonę). Z tego też względu w ostatnich latach rosły ceny ciepła w ciepłowniach. Wzrost kosztów wytwarzania ciepła w ciepłowniach przenosi się więc na elektrociepłownie z pewnym opóźnieniem czasowym. W latach 2018-2020 ceny ciepła z powodu uwzględnienia kosztów zakupu uprawnień do emisji CO₂ wzrosły o ok. 9-11 zł/GJ, co przełożyło się na ok. 30 proc. wzrost jednoczłonowej ceny w zakresie wytwarzania ciepła na przestrzeni tych lat.

Tabela 1. Zmiany cen w ciepłowniach na przestrzeni lat 2017-2019

Wykorzystywane paliwa	2017	2018	2018/2017 – podstawowy wskaźnik wzrostu dla elektrociepłowni dla 2019 r.
	cena ciepła	cena ciepła	
	[zł/GJ]	[zł/GJ]	
Paliwo węglowe	39,65	41,89	5,7
Paliwo gazowe	66,87	63,55	-5,0
Olej opałowy	84,87	80,71	-4,9
OZE	43,11	44,20	2,5
Wykorzystywane paliwa	2018	2019	2019/2018 – podstawowy wskaźnik wzrostu dla elektrociepłowni dla 2020 r.
	cena ciepła	cena ciepła	
	[zł/GJ]	[zł/GJ]	
Paliwo węglowe	41,89	46,67	11,4
Paliwo gazowe	63,55	71,94	13,2
Olej opałowy	80,71	94,29	16,8
OZE	44,20	44,85	1,5

Natomiast stawki opłat w zakresie przesyłania i dystrybucji ciepła kalkulowane są w oparciu o zweryfikowane przez Prezesa URE koszty uzasadnione działalności polegającej na przesyłaniu i dystrybucji ciepła. Część tych kosztów stanowią koszty ciepła traconego podczas przesyłania sieciami ciepłowniczymi, których wartość bezpośrednio wynika z ceny wytwarzania ciepła (w tym ze źródeł wyposażonych w jednostki kogeneracji). Zatem wspomniane wzrosty cen w zakresie wytwarzania ciepła, bezpośrednio wpływają na wzrost stawek opłat w zakresie przesyłania i dystrybucji ciepła.

Podkreślenia wymaga, że w myśl art. 45 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne taryfy dla ciepła powinny zapewnić między innymi ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen. W postępowaniu administracyjnym dotyczącym zatwierdzenia taryfy dla ciepła Prezes URE reprezentuje interes odbiorców, a jego działanie powinno równoważyć interesy stron, nie zaś preferować interes jednej z nich.

Zgodnie z art. 47 ust. 2e Prezes URE każdorazowo analizuje i weryfikuje koszty uzasadnione, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2, w zakresie ich zgodności z przepisami ustawy – na podstawie sprawozdań finansowych i planów rzeczowo-finansowych przedsiębiorstw energetycznych, biorąc pod uwagę tworzenie warunków do konkurencji i promocji efektywności wykonywanej działalności gospodarczej, a w szczególności stosując metody porównawcze oceny efektywności przedsiębiorstw energetycznych wykonujących w zbliżonych warunkach działalność gospodarczą tego samego rodzaju.

Wspomnieć należy, że decyzją nr OPO.4210.21.2020.ASz1 z 24 lipca 2020 r. Prezes URE zatwierdził kolejną taryfę KPEC Bydgoszcz. W wyniku dokonanych modernizacji w części źródeł ciepła eksploatowanych przez przedsiębiorstwo, obniżona została moc zainstalowana tych źródeł, co przełożyło się na brak konieczności zakupu dodatkowych uprawnień do emisji CO₂ (wyjście z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, tzw. ETS). Ma to bezpośrednie odzwierciedlenie w cenach i stawkach opłat, które w znaczący sposób obniżyły się w tych systemach.

Warto w tym miejscu wskazać, że w ostatnich latach obserwowano systematyczny spadek sprzedaży ciepła, jednakże tylko w 2018 r. zanotowano spadek przychodów sektora ciepłowniczego (3 proc.), w 2019 r. przychody te ponownie wzrosły o 1,2 proc. Natomiast rok 2019 był kolejnym, w którym rosły koszty sektora ciepłowniczego – po 2 proc. wzroście w 2018 r., w 2019 r. koszty wzrosły o dalsze 6,2 proc. Do wzrostu kosztów działalności przedsiębiorstw ciepłowniczych w 2019 r. przyczynił się niewątpliwie wzrost kosztów: uprawnień do emisji CO₂, zakupu energii elektrycznej, paliwa technologicznego, a także usług obcych. Po raz pierwszy od 2013 r. przychody osiągnięte przez koncesjonowane przedsiębiorstwa ciepłownicze nie umożliwiły pokrycia kosztów prowadzenia działalności związanej z zaopatrzeniem odbiorców w ciepło. Wynik finansowy brutto ukształtował się na

poziomie (-) 543 067,1 tys. zł. Obniżenie wyniku finansowego wiąże się również z obniżeniem rentowności przedsiębiorstw ciepłowniczych. Wskaźnik rentowności w 2019 r. osiągnął wartość ujemną (-) 2,92 proc. i obniżył się w stosunku do roku poprzedniego o 4,8 punktu procentowego – głównie w przedsiębiorstwach posiadających źródła ciepła, w których ciepło wytwarzane jest w kogeneracji z energią elektryczną (obniżenie o 8,34 punktu procentowego w stosunku do 2018 r.). Do sytuacji tej przyczyniły się poniesione koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂. W ostatnich latach zaobserwowano również wzrost poziomu inwestowania w majątek ciepłowniczy. W 2019 r. wysokość nakładów wyniosła prawie 3,5 mld zł i wzrosła o 18 proc. w stosunku do 2018 r. Ponad połowę nakładów – prawie 59 proc. – przedsiębiorcy przeznaczyci na inwestycje w majątek wytwórczy. Przy czym w 2019 r. udział środków własnych w finansowaniu poniesionych nakładów wyniósł niemalże 80 proc.

W okresie osiemnastu lat badań przedsiębiorstw ciepłowniczych przeprowadzanych przez Prezesa URE korzystnie zmieniły się wskaźniki techniczne – istotnie wzrosła w tym okresie sprawność wytwarzania oraz odnotowano znaczący spadek poziomu emisji szkodliwych substancji do atmosfery, głównie pyłów, dwutlenku siarki oraz tlenków azotu, również emisja CO₂ obniżyła się o ok. 20 proc.

Należy podkreślić, że Prezes URE nie ma wpływu na czynniki powodujące wzrost cen ciepła takie jak: zmiany cen uprawnień do emisji CO₂ oraz cen paliw, wielkość nakładów inwestycyjnych koniecznych do poniesienia w celu realizacji polityki klimatyczno-energetycznej oraz determinowane tak warunkami atmosferycznymi, jak i zachowaniem odbiorców wielkości sprzedaży ciepła w kolejnych latach. Wszystkie zmiany tych wielkości mają istotny wpływ na poziom cen ciepła z jednostek wytwórczych niebędących jednostkami kogeneracyjnymi, a te z kolei bezpośrednio wpływają na wzrost cen referencyjnych w kolejnych latach, co przekłada się na wzrost cen ciepła w źródłach kogeneracyjnych.

Odnosząc się do stwierdzenia, że przedsiębiorstwa energetyczne ograniczają modernizację sieci ciepłowniczych na rzecz inwestycji w źródła ciepła, uprzejmie informuję, że Prezes URE nie zatwierdza planów inwestycyjnych przedsiębiorstw, a planowany zakres rzeczowo finansowy inwestycji na kolejne lata należy wyłącznie do kompetencji zarządów przedsiębiorstw, które dokonują wyboru zadań inwestycyjnych na podstawie kompleksowej oceny efektów tych inwestycji i wdrożenia najlepszych (najefektywniejszych) zadań, których realizacja jest niezbędna dla prawidłowego prowadzenia działalności gospodarczej (np. ze względu na wymogi środowiskowe) z uwzględnieniem możliwości finansowych całego przedsiębiorstwa.

Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga, że zagadnienia i problemy związane z dostawami ciepła do odbiorców są przedmiotem ciągłego zainteresowania Prezesa URE. W trakcie prac nad projektem nowego rozporządzenia taryfowego dla ciepła regulator zwracał uwagę na konieczność wyeliminowania w § 13 dodatkowej premii do 2%, która powoduje dodatkowy wzrost opłat odbiorców. Ponadto, mając na uwadze podejmowane przez Państwo Polskie działania zmierzające do minimalizowania skutków społeczno-gospodarczych epidemii SARS-CoV-2, skierował do Ministra Rozwoju i Ministra Klimatu pisma, w których zwracał uwagę na prawdopodobny wzrost cen wytwarzania ciepła i konieczność ochrony odbiorców ciepła, w szczególności tych zaopatrywanych w ciepło z systemów scentralizowanych.

Podsumowując powyższe, Prezes URE analizując sytuację na rynku i sytuację podmiotów na nim działających, tworzy modelowe przedsiębiorstwo i według tego modelu ocenia działalność firm, które reguluje. Ocenia przy tym, jakie koszty i w jakiej skali są uzasadnione do przeniesienia na odbiorców. Stanowi to podstawę do ustalenia akceptowalnego poziomu cen i stawek zawartych w taryfie, które mogą zostać ostatecznie zatwierdzone przez Prezesa URE.

W związku z tym Prezes URE odmawia uwzględnienia Państwa petycji w całości, brak jest bowiem podstaw do podejmowania działań wykraczających poza wymienione powyżej, ustawowe kompetencje Prezesa URE.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z poważaniem,

DYREKTOR
Departamentu Komunikacji Społecznej

Barbara Mroczek

NACZELNIK

A. Dębek 6.10.2020
Agnieszka Dębek

AKR
6.10.2020