



Warszawa, 18 października 2022 r.

**DEPARTAMENT
KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ**

**DSK.WKS.0501.15.2022.KR
DSK.WKS.0501.16.2022.KR**

Podmioty, które złożyły petycje

odpowiadając na petycje wnoszące o *ponowne przeanalizowanie procesu weryfikacji taryf stawek i opłat, a w konsekwencji zmianę treści decyzji o numerze OLB.4210.37.2022.AGo z dnia 9 sierpnia 2022 r. wydanej na wniosek MPEC Sp. z o.o.*, przedstawiam poniżej stanowisko w tej sprawie.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej, w tym Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”), działają na podstawie i w granicach prawa.

Z tego też względu należy zauważyć, że wzruszenie decyzji ostatecznej możliwe jest jedynie w przypadkach określonych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000., dalej: „Kpa”). Istotnym jest przy tym, że decyzja w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła mieści się w kategoriach decyzji administracyjnych wskazanych w art. 155 Kpa, ponieważ na jej podstawie przedsiębiorstwo energetyczne uzyskuje uprawnienie do stosowania cen i stawek opłat zawartych w zatwierdzonej taryfie. Z treści powyższego przepisu wynika bowiem, że decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Powyższe powoduje zatem, że ewentualna zmiana lub uchylenie decyzji w sprawie zatwierdzenia taryfy wymaga przeprowadzenia stosownego postępowania administracyjnego z udziałem przedsiębiorstwa, na którego wniosek została zatwierdzona taryfa, przy zachowaniu przysługujących mu uprawnień (zmiana decyzji taryfowej za zgodą tego przedsiębiorstwa, które jest stroną postępowania w sprawie zatwierdzenia taryfy). Ponadto – jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych – postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznych jest postępowaniem o charakterze nadzwyczajnym, zawsze związanym z istnieniem przesłanek wskazanych w przepisach Kpa zezwalających na ich zastosowanie (patrz wyroki: WSA we Wrocławiu z 18.02.2020 r., II SA/Wr 699/19, wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.06.2021 r., II SA/Bd 378/21, wyrok NSA z 3.04.2019 r., II OSK 600/17).

Dodatkowo, odnosząc się do przedmiotu petycji, należy zwrócić uwagę na przepis art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 z późn. zm.), stanowiący, że przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla paliw gazowych i energii, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE oraz proponują okres ich

obowiązywania. Przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje przedkładają Prezesowi URE taryfy oraz ich zmiany z własnej inicjatywy nie później niż w terminie dwóch miesięcy przed upływem okresu obowiązywania taryfy poprzedniej lub na żądanie Prezesa URE. Natomiast stosownie do przepisu art. 47 ust. 2 ww. ustawy, Prezes URE zatwierdza taryfę bądź odmawia jej zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności taryfy z zasadami i przepisami, o których mowa w art. 44-46 ustawy.

W powyższym aspekcie należy wskazać, że zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, przedsiębiorstwa energetyczne ustalają taryfy dla paliw gazowych lub energii, stosownie do zakresu wykonywania działalności gospodarczej w sposób zapewniający m.in. pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania i dystrybucji lub obrotu paliwami gazowymi i energią, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność oraz uwzględniający ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat.

W ramach postępowania administracyjnego dotyczącego zatwierdzenia taryfy dla ciepła ustalonej przez MPEC, jak i jej zmiany, stosownie do przepisów 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 z późn. zm., dalej: „rozporządzenie taryfowe”), Prezes URE dokonał weryfikacji taryfy skalkulowanej przez MPEC zgodnie z przesłankami określonymi w art. 45 ustawy – Prawo energetyczne, tj. dokonał analizy i oceny kosztów uzasadnionych stanowiących podstawę do jej kalkulacji, kierując się przy tym wskazanymi w art. 47 ust. 2 zasadami oraz zgodnie z art. 23 ust. 1 i art. 44-46 tej ustawy.

Należy przy tym podkreślić, że jedną z naczelnych zasad regulacji, stosownie do przepisu art. 1 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne, jest zasada równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. W tym aspekcie, o nieuzasadnionym poziomie cen i stawek opłat, może być mowa jedynie w przypadku, gdy są one skalkulowane przez przedsiębiorstwo energetyczne w sposób niezgodny z dyrektywami wskazanymi w art. 45 ustawy – Prawo energetyczne, co z kolei stanowi podstawę do odmowy zatwierdzenia przez Prezesa URE taryfy dla ciepła. Należy również wskazać, że w toku postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła, MPEC, w wyniku działań regulatora, dokonał weryfikacji swoich założeń co do kształtu tej taryfy (kosztów będących podstawą jej skalkulowania) m.in. uwzględniając potrzebę ochrony interesów odbiorców ciepła na terenie miasta Chełm. Analiza przedstawianych przez MPEC informacji i dowodów potwierdzających zasadność kosztów ponoszonych przez to przedsiębiorstwo, w związku z wykonywaniem działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu ciepła oraz na jego przesyłaniu i dystrybucji wskazuje, że wzrost stosowanych przez to przedsiębiorstwo cen i stawek opłat za ciepło koresponduje z „realiami rynkowymi”. Należy bowiem podkreślić, że najistotniejszym czynnikiem mającym wpływ na poziom cen i stawek opłat zawartych w zatwierdzonej decyzji z 9 sierpnia 2022 r. nr OLB.4210.37.2022.AGo zmianie taryfy MPEC, był znaczący wzrost kosztów zakupu paliwa węglowego oraz zakupu dodatkowych uprawnień do emisji CO₂. Stanowią one aktualnie bardzo znaczny udział w kosztach prowadzenia działalności przez ciepłownicze przedsiębiorstwa wytwórcze (w których podstawowym paliwem jest węgiel kamienny), w tym również w MPEC. Koszty te zostały zaplanowane przez to przedsiębiorstwo w sposób, który zapewnia ich pokrycie, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia ochrony interesów odbiorców.

Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że jak wskazuje analiza sytuacji na rynku paliw, cena mialu węglowego, wykorzystywanego do produkcji ciepła, wzrosła kilkukrotnie w stosunku do cen tego paliwa z 2020 r. Ponadto, analiza notowań giełdowych, która jest przeprowadzana przez Prezesa URE m.in. na potrzeby taryfowania ciepła, wskazuje, że ceny uprawnień do emisji na przestrzeni

kilkunastu ostatnich miesięcy również wzrosły w sposób znaczący. Od 21 kwietnia 2020 r. (dzień zatwierdzenia taryfy MPEC w 2020 r.) do 9 sierpnia 2022 r. (dzień zatwierdzenia zmiany taryfy MPEC w 2022 r.), ceny te wzrosły aż o 320% (z 19,85 EUR/MgCO₂ do 83,31 EUR/MgCO₂).

Zwracam przy tym uwagę, że możliwość „przeniesienia” kosztów związanych z zakupem uprawnień do emisji CO₂, do kosztów będących podstawą kalkulacji taryfy dla ciepła, wynika z przepisów, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Prezes URE, w toku procesu związanego z zatwierdzeniem taryfy, nie może wyłączyć tych kosztów uznając, że zostały one poniesione niezasadnie. Takie podejście stanowiłoby wprost działanie *contra legem*.

Przepis § 28 ust. 1 rozporządzenia taryfowego stanowi, że „W przypadku istotnej zmiany warunków lub zakresu wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo energetyczne, w odniesieniu do działalności w zakresie wytwarzania ciepła w źródłach innych niż określone w § 13 ust. 1 lub działalności w zakresie przesyłania i dystrybucji ciepła, może nastąpić zmiana taryfy wprowadzonej do stosowania. Zmiana ta następuje w trybie określonym w art. 47 ustawy lub przez zawarcie umów z odbiorcami, po dokonaniu analizy i oceny skutków ekonomicznych tej zmiany.”. Ponadto, zgodnie z § 28 ust. 1a tego rozporządzenia, „Zmiana wprowadzonej do stosowania taryfy dla ciepła uwzględniającej źródła ciepła biorące udział w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, dla której ceny i stawki opłat ustala się na podstawie § 11 i § 12, może nastąpić w przypadku istotnej zmiany cen zakupu uprawnień do emisji dwutlenku węgla, przy czym analizy i oceny skutków ekonomicznych tej zmiany dokonuje się wyłącznie w zakresie zmiany cen zakupu uprawnień do emisji. Zmiana następuje w trybie określonym w art. 47 ustawy.”. Jednocześnie należy wskazać, że przepisy rozporządzenia taryfowego bardzo szczegółowo określają zasady ustalania uzasadnionych rocznych kosztów zakupu uprawnień do emisji dwutlenku węgla (§ 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia taryfowego). Wyżej wskazane przepisy były podstawą wydania decyzji Prezesa URE z 9 sierpnia 2022 r. nr OLB.4210.37.2022.AGo.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że po dokonaniu oceny przedstawionego przez MPEC wniosku o zatwierdzenie taryfy dla ciepła oraz zawartego w jego uzasadnieniu materiału analitycznego, a także na podstawie dokonanej w procesie taryfowania analizy m.in. wskaźników technicznych i finansowych (w tym kosztów związanych z zakupem miazgu węglowego oraz uprawnień do emisji CO₂), stosownie do przepisów ustawy – Prawo energetyczne oraz przepisów rozporządzenia taryfowego, Prezes URE uznał, że MPEC skalkulowało zmianę taryfę dla ciepła zgodnie z treścią tych przepisów oraz zatwierdził jej treść. Ocena stanu faktycznego i prawnego wskazuje przy tym, że aktualnie nie istnieją żadne przesłanki do podjęcia działań, wskazanych w petycjach, w zakresie ponownego przeanalizowania *procesu weryfikacji taryf stawek i opłat*.

Odnosząc się do zawartego w petycjach zarzutu, że taryfa MPEC będzie jedną z najdroższych w porównaniu do aktualnie obowiązujących w województwie lubelskim, należy podkreślić, że taryfa dla ciepła opracowywana jest przez przedsiębiorstwo energetyczne dla odbiorców tego przedsiębiorstwa, na podstawie uzasadnionych kosztów. Nie jest więc właściwym porównywanie poziomu cen i stawek opłat zawartych w taryfie MPEC z poziomem cen i stawek opłat zawartych w taryfach innych przedsiębiorstw ciepłowniczych działających w województwie lubelskim lub w innych województwach. Ponadto, zgodnie z § 31 ust. 1 rozporządzenia taryfowego, „Przedsiębiorstwo energetyczne prowadzi rozliczenia z odbiorcami ciepła, odpowiednio do zakresu świadczonych usług dla poszczególnych grup taryfowych, na podstawie odczytów wskazań układów pomiarowo-rozliczeniowych zainstalowanych na przyłączach do węzłów cieplnych lub w innych miejscach rozgraniczenia eksploatacji urządzeń i instalacji, określonych w umowie sprzedaży ciepła lub w umowie o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji albo w umowie kompleksowej”. Dlatego też nie jest właściwym porównywanie poziomu cen i stawek opłat za dostarczone ciepło

ponoszonych przez różnych odbiorców (w tym spółdzielnie mieszkaniowe) na terenie tego samego miasta, a tym bardziej poziom tych cen i stawek opłat ponoszonych przez odbiorców w poszczególnych miastach.

Mając na uwadze informacje zawarte w petycjach, że spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty w Chełmie zaangażowały środki finansowe w termomodernizację zasobów i zmniejszenie kosztów pozyskania ciepła dostarczanego do budynków, należy wskazać, że takie działania odbiorców mają wpływ na ostateczną cenę wytwarzania ciepła, ale w dłuższej perspektywie czasowej, m.in. poprzez dostosowanie wielkości produkcji ciepła przez przedsiębiorstwo wskutek zmian w zakresie zamówionej mocy cieplnej na potrzeby ogrzewania pomieszczeń oraz podgrzewu ciepłej wody użytkowej przez odbiorców.

Odnosząc się do zarzutu, że MPEC nie przeprowadził modernizacji swojego źródła wytwarzania w celu produkcji ciepła w oparciu o inny surowiec niż węgiel, wskazać należy, że stosownie do upoważnień udzielonych Prezesowi URE przez art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne, do właściwości tego organu należy m.in. uzgadnianie projektów planów, o których mowa w art. 16 ustawy, z wyłączeniem planów przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem lub dystrybucją ciepła (art. 16 ust. 13 ww. ustawy). W związku z powyższym, Prezes URE nie posiada realnego wpływu na politykę inwestycyjną przedsiębiorstwa energetycznego. Decyzje takie podejmuje Zarząd Przedsiębiorstwa w porozumieniu z właścicielem, w tym przypadku Gminą Miasto Chełm posiadającą całość udziałów w MPEC.

Dodatkowo informuję, że 19 września 2022 r. została opublikowana ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1967). Ustawa ta ma na celu m.in. zapewnienie wsparcia dla dużej grupy gospodarstw domowych, wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni mieszkaniowych, podmiotów wrażliwych wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy, poprzez pokrycie części nakładów wynikających ze wzrostu kosztów ogrzewania.

W związku z powyższym, petycje zostały rozpatrzone negatywnie.

DYREKTOR
Departamentu Komunikacji Społecznej
Barbara Mroczek