

INFORMACJA

w sprawie odmowy zatwierdzenia taryfy dla paliw gazowych ustalonej przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie

W dniu 16 lipca 2001 r. wpłynął wniosek Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, zwanego dalej „Przedsiębiorstwem” o zatwierdzenie taryfy dla paliw gazowych.

Po rozpatrzeniu przedmiotowego wniosku, uzupełnionego pismami z dnia 17 lipca 2001 r. znak: DH/HS/Z-227/2001, z dnia 7 sierpnia 2001 r. znak: DH/HS/HA/293/2001 oraz z dnia 7 sierpnia 2001 r. znak: DH/HS/Z-248/2001 r. decyzją z dnia 17 sierpnia 2001 r. znak: DTA-822/652-B/3/2001/AK postanowiłem odmówić zatwierdzenia taryfy z następującym uzasadnieniem:

- 1) Przedsiębiorstwo do dnia wydania decyzji nie przedstawiło wymaganych, w skierowanym do niego wezwaniu, umów dotyczących zakupu paliw gazowych, w tym w szczególności umów - kontraktów dotyczących zakupu z importu gazu wysokometanowego, pomimo, iż zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 50 i art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego, Prezes URE ma prawo żądać od przedsiębiorstw energetycznych informacji w sprawach objętych działalnością koncesjonowaną, z zachowaniem tajemnicy państwowej i handlowej.

Po wymianie korespondencji dotyczącej ochrony informacji prawnie chronionych Przedsiębiorstwo udostępniło jedynie niektóre dokumenty, zupełnie nie odnosząc się do problemu pozostałych dokumentów. Brak wskazanych umów uniemożliwił dokonanie rzetelnej oceny, czy ustalona w taryfie cena gazu wysokometanowego (podstawowego paliwa gazowego) oparta jest o koszty uzasadnione.

Prezes URE powołany, przez ustawę – Prawo energetyczne, do zatwierdzania taryf ustalonych przez przedsiębiorstwa energetyczne ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek pełnego i wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego (por. np. art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Co więcej, decyzja podjęta bez

dopełnienia tego obowiązku byłaby prawnie wadliwa. Nadto, w przypadku Przedsiębiorstwa, które działając w warunkach niemalże pełnego monopolu zapewnia w ponad 95 % dostawy paliw gazowych dla całego kraju – dokładność i szczegółowość analizy powinna być wyjątkowa. Należy bowiem uwzględnić, że możliwości udziału w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia taryfy i wpływu na postępowanie w tej sprawie, a w efekcie – wpływu na wysokość cen i stawek opłat pozbawionych jest prawie 6.800.000 odbiorców paliw gazowych. W tej sytuacji szczególnego też znaczenia nabiera ciążący na Prezesie URE (wynikający z art. 23 ust. 1 ustawy) obowiązek równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw, przy czym obowiązkiem Prezesa URE jest niejako „zastąpienie” tych odbiorców w postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia taryfy (por. np. postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 26 sierpnia 1999 r., sygn. akt. Ame 43/99).

W szczególności znacznie mają tu tzw. formuły cenowe, zawarte we wspomnianych kontraktach. Zapisy odnoszące się do formuł cenowych mają istotne znaczenie w kontekście § 30 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 20 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi (Dz. U. z 2001 r. Nr 1, poz. 8 ze zm.) zwanego dalej „rozporządzeniem taryfowym”, gdyż pozwalają przewidzieć i stwierdzić w okresie obowiązywania taryfy czy wystąpiły okoliczności uzasadniające zmianę ceny paliwa gazowego.

- 2) Przedsiębiorstwo nie przedstawiło kalkulacji stawek opłat dystansowych i nie zawarło ich w przedłożonej do zatwierdzenia taryfie, nie wypełniając tym samym postanowień §19 pkt 2 lit. a) rozporządzenia taryfowego.

Podkreślenia wymaga fakt, iż obowiązująca w Polsce, zgodnie z ustawą, zasada TPA (dostępu strony trzeciej) ma charakter regulowany, a nie negocjacyjny. Oznacza to, że odbiorca uprawniony do korzystania z tej zasady zna a priori warunki dostępu do sieci i opłaty związane z tym dostępem. Co więcej, stawki opłat za korzystanie z sieci powinny być oparte o koszty uzasadnione, zweryfikowane przez Prezesa URE i zamieszczone w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego. Jest oczywiste, iż propozycja przedsiębiorstwa w formie klauzuli w taryfie nie czyni zadość obowiązującemu prawu. Brak stawek dystansowych, w świetle rozporządzenia taryfowego, uniemożliwia odbiorcom praktyczne skorzystanie z prawa do usługi przesyłowej i wyboru dostawcy paliwa gazowego z uwagi na brak możliwości oszacowania kosztu usługi przesyłowej.

Wskazać przy tym należy, że w 2001 roku już 25 odbiorców zużywających rocznie więcej niż 25 mln m³ paliwa gazowego nabyło prawo do korzystania z usługi przesyłowej.

- 3) Ustalone w taryfie dla grup taryfowych W-5.1, W-5.2, W-6.1, W-6.2, W-7.1, W-7.2, Z-5.2, Z-8.1, Z-9.1, Z-9.2, Z-10 stawki opłat za usługi przesyłowe, skalkulowane na podstawie planowanych kosztów, nie spełniają warunku wynikającego z postanowień art. 45 ust. 5 ustawy, zobowiązującego przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych do ustalenia stawek opłat za usługi przesyłowe w taki sposób, aby udział opłat stałych za świadczenie usług przesyłowych w łącznych opłatach za te usługi dla danej grupy odbiorców nie był większy niż 40%.

Przy czym powyższe uchybienie prawu zdaje się raczej wynikać z braku należytej staranności przedstawicieli Przedsiębiorstwa niż z ich świadomego działania. Pierwotny bowiem wniosek Przedsiębiorstwa był prawidłowy pod tym względem. Wskazana Przedsiębiorstwu przez Prezesa URE konieczność przyjęcia wielkości mocy spójnej z wielkością przyjętą w projekcie planu rozwoju zrealizowana została – jak się wydaje – w sposób automatyczny, bez dalszej analizy problemu pod kątem spełnienia wymogów wynikających art. 45 ust. 5 ustawy.

- 4) Przedsiębiorstwo, pomimo wezwania, nie przedstawiło szczegółowego uzasadnienia kosztów finansowych przyjętych do kalkulacji cen i stawek opłat, których poziom – jak twierdzi – w roku 2001 gwałtownie wzrasta; gdyby to była prawda, wzrost ten mógłby odbić się negatywnie na odbiorcach Przedsiębiorstwa, przekładając się na wyższy wzrost cen i stawek opłat w kolejnych latach. Wskazany przez Przedsiębiorstwo wysoki wzrost kosztów finansowych (90 % w stosunku do roku 2000) wymaga od Prezesa URE szczególnej wnikliwości przy analizie i weryfikowaniu (zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 2 lit. a) ustawy) kosztów przyjętych jako podstawa kalkulacji taryfy.
- 5) Ustalone w taryfie ceny i stawki opłat nie zapewniają ochrony odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen.

Analiza skutków wprowadzenia proponowanych cen i stawek opłat w grupach taryfowych, do których zakwalifikowani są odbiorcy domowi, pozwala stwierdzić, iż np. w przypadku odbiorców pobierających gaz wysokometanowy do celów przygotowania posiłków (grupa taryfowa W-1) średni wzrost opłat wyniósłby 23,5%, natomiast w przypadku odbiorców pobierających gaz zaazotowany do celów przygotowania posiłków (grupa taryfowa Z-1) wzrost ten wyniósłby 27,6%, co jest sprzeczne z przyjętą w § 29 ust. 3 rozporządzenia

taryfowego zasadą eliminacji subsydiowania skrośnego i dochodzeniem do cen ekonomicznych. Jest to również sprzeczne z „Załoženiami polityki energetycznej Polski do 2020 r.”, przyjętymi przez Radę Ministrów na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy, który to dokument dopuszcza „wzrost cen o kilka pkt procentowych ponad inflację dla tych odbiorców, którzy byli dotąd beneficjentami skrośnego subsydiowania, kosztem innych grup odbiorców” i którego postanowienia, w myśl art. 23 ust.1 ustawy, Prezes URE musi uwzględnić regulując działalność przedsiębiorstw energetycznych.

Ponadto, analiza skutków wzrostu opłat dla odbiorców wskazuje, iż w przypadku znaczącej części odbiorców zakwalifikowanych do grup taryfowych W-5.2, W-8.2 oraz Z-5.2, Z-6.2, Z-7.2, Z-8.2, wzrost opłat w stosunku do opłat ponoszonych przez nich w 2000 r. przekroczyłby 30 %. Należy przy tym zauważyć, iż do tych grup taryfowych zakwalifikowani są odbiorcy o wysokim współczynniku wykorzystania mocy, tj. małe huty szkła, zakłady ceramiczne, dla których koszt pozyskania gazu istotnie wpływa na wynik prowadzonej działalności gospodarczej.

6) Przedsiębiorstwo zawarło w taryfie szereg zapisów nie znajdujących oparcia w obowiązujących przepisach prawnych. Są to zapisy wkraczające w zakres swobody umów i jako takie nie mogące być zatwierdzone przez Prezesa URE. Dotyczy to w szczególności:

- a) niestandardowych zasad odpowiedzialności sprzedawcy i odbiorcy za niedotrzymanie warunków umowy, które upoważniałyby do stosowania innych cen i stawek opłat niż ustalone w ustalonej taryfie (niższych lub wyższych),
- b) zapisów sugerujących prawo Przedsiębiorstwa do korekty ustalonych w taryfie cen i stawek opłat w przypadku nieprzewidzianej, istotnej zmiany warunków prowadzenia przez nie działalności koncesjonowanej.

Zapisy te stanowią niewłaściwą interpretację postanowień § 30 rozporządzenia taryfowego, na mocy którego przedsiębiorstwo może jedynie wystąpić z wnioskiem o dokonanie takiej korekty, co w żadnym razie nie jest jednoznaczne z prawem do jej dokonania. Prezes URE mając bowiem na względzie interes odbiorców, politykę cenową określoną w „Załoženiach polityki energetycznej Polski do 2020 r.” może odmówić zatwierdzenia wnioskowanej korekty.

- c) niedopuszczalnego „rozszerzenia” postanowień art. 6 ust. 3 ustawy w zakresie przypadków umożliwiających wstrzymanie dostawy paliw gazowych,

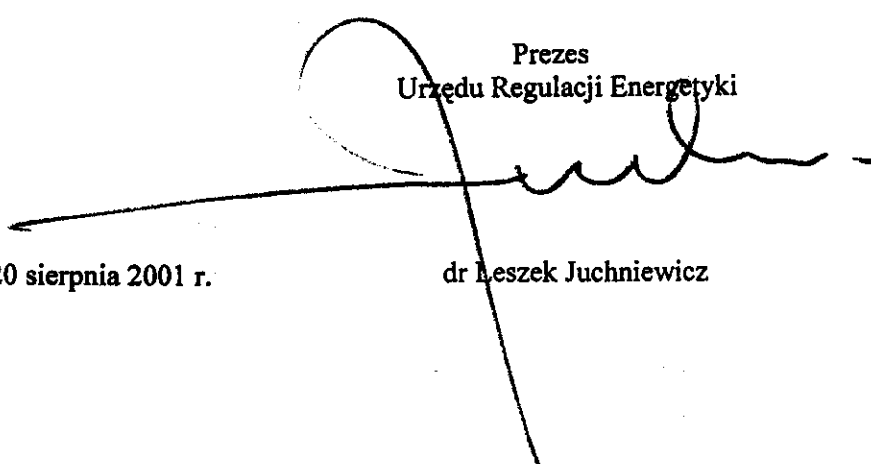
- d) postanowień dotyczących zawartych umów (czasu ich trwania, zasady ich aktualizacji, zobowiązań odbiorcy do odebrania minimalnej ilości paliw i sankcji w przypadku niewywiązania się z tego zobowiązania),

Wskazać przy tym należy, że wprawdzie pismem znak: DH/HS/HA/303/2001 z dnia 16 sierpnia 2001 r. Przedsiębiorstwo wykazało „wołę skorygowania przedłożonej taryfy” w zakresie zapisów dotyczących nieodebranej ilości paliw gazowych oraz zapisów dotyczących niedotrzymania warunków umów, jak również przedstawiło propozycję skorygowanych stawek opłat w grupach taryfowych, w których udział opłat stałych przekraczał 40 %, to jednak wskazane w tym piśmie propozycje zmian nie zapewniły usunięcia wszystkich wymienionych wyżej mankamentów przedłożonego wniosku i ustalonej taryfy, które pozwoliłyby na zatwierdzenie przedłożonej taryfy. Nadto, sama taryfa, ze względu na dużą ilość niezbędnych zmian wymaga zredagowania jej niejako na nowo.

Biorąc powyższe pod uwagę uznałem, że taryfa ustalona przez Przedsiębiorstwo nie spełnia wymogów określonych w art. 45 ustawy i w przepisach rozporządzenia taryfowego i postanowiłem odmówić jej zatwierdzenia.

Przedmiotowa decyzja została przekazana stronie.

Prezes
Urzędu Regulacji Energetyki



Warszawa, dnia 20 sierpnia 2001 r.

dr Leszek Juchniewicz