



Minister Klimatu i Środowiska

DC-WKiC.050.19.2023.EZ
2504822.9509099.7720555
Warszawa, 06-03-2023

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 13 lutego 2023 r. (znak: IV.7215.108.2022.AJ) dotyczące sytuacji w sektorze ciepłownictwa uprzejmie informuję, że Rząd RP na bieżąco monitoruje skutki wzrostu cen nośników energii oraz możliwości wprowadzenia skutecznych mechanizmów wsparcia.

Należy mieć na uwadze, że działania interwencyjne na rynku energii są poddawane pogłębionej analizie m.in. pod kątem specyfiki rynku energii ciepłej w Polsce, mechanizmów jego funkcjonowania, a także warunków oddziaływujących na aktualną sytuację.

W celu ochrony odbiorców przed negatywnymi skutkami kryzysu energetycznego Rząd RP podejmuje wszelkie możliwe i zgodne z prawem wspólnotowym działania osłonowe. Uwzględniając dbałość o efektywną dystrybucję stosowanych środków pomocy, podejmowane są starania, aby rozwiązania te uwzględniały specyfikę różnych odbiorców, wykorzystujących różne rodzaje paliw i nośników energii do ogrzewania mieszkań, budynków i lokali.

Rynek ciepła w Polsce jest silnie zróżnicowany, a przedsiębiorstwa różnią się znacząco m. in. pod względem wielkości, infrastruktury wytwórczej, sieciowej i ich stanu czy charakterystyki odbiorców. Sytuacja zmian cenowych na rynku ciepła jest w ostatnim czasie bezprecedensowa a niestabilność i nieprzewidywalność w tym zakresie najwyższa od wielu lat. Nadzwyczajną sytuacją ekonomiczno-surowcową oraz rosnąca inflacja zbiegły się z agresją Rosji na Ukrainę i nałożeniem embarga na rosyjski węgiel, co spowodowało m. in. ograniczony dostęp do tego surowca, a to z kolei przełożyło się na wzrost kosztów zakupu i transportu węgla do Polski z innych kontynentów.

Panujące uwarunkowania rynkowe diametralnie zmieniły koszty prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa ciepłownicze, które zostały zmuszone do wnioskowania o zatwierdzenie nowych, wyższych taryf. Miało to bezpośrednie przełożenie na ceny wytwarzania ciepła, które chociaż nie przekraczały określonych w ustawie limitów, to podnosiły koszty ponoszone przez odbiorców do wyższych niż zakładano poziomów.

Funkcjonujący do 1 października 2022 roku system wsparcia odbiorców ciepła systemowego w postaci rekompensat, o których mowa w ustawie 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 z późn. zm.), został zastosowany w wielu miastach i potwierdzono jego efektywność.

Ze względu na występujące w niektórych miastach przypadki, w których pomimo zastosowania mechanizmu rekompensat, odbiorcy ciepła nie są w stanie zaakceptować skali podwyżek zaproponowanych w rozliczeniach przez przedsiębiorstwa ciepłownicze, w Ministerstwie Klimatu i Środowiska niezwłocznie podjęto prace, w celu opracowania zmiany przepisów, obejmujących rozwiązanie zgłaszanego problemu.

Zidentyfikowane w procesie ewaluacji możliwości wprowadzenia dodatkowych zabezpieczeń wobec odbiorców stały się podstawą do zmodyfikowanego narzędzia wsparcia dla gospodarstw domowych i instytucji użyteczności publicznej poprzez wdrożenie mechanizmu maksymalnej ceny dostawy ciepła, który pozwoli kompleksowo ograniczyć opłaty za dostawy ciepła na potrzeby ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej.

Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 295), wdraża przywołany mechanizm maksymalnej ceny dostawy ciepła.

Jeżeli dla danego miesięcznego okresu rozliczeniowego nastąpi wzrost ceny dostawy ciepła powyżej ceny maksymalnej, cena płacona przez uprawnionych odbiorców zostanie ograniczona do tej niższej wysokości, a przedsiębiorstwo energetyczne otrzyma odpowiednie wyrównanie.

Ponadto, jeżeli maksymalna cena dostawy ciepła, obliczona dla danego miesięcznego okresu rozliczeniowego, jest wyższa od średniej ceny wytwarzania ciepła z rekompensatą powiększonej o średnią stawkę opłat za usługi przesyłowe w danym systemie ciepłowniczym, albo ceny dostawy ciepła obliczonej na podstawie obowiązującej taryfy dla ciepła w danym systemie ciepłowniczym – przedsiębiorstwo energetyczne w rozliczeniach z odbiorcami objętymi wsparciem ustawowym zastosuje najniższą z tych cen.

Biorąc pod uwagę przypadki występujące w niektórych miastach, gdzie historyczne ceny ciepła były na relatywnie niższym od średniego krajowego poziomu i pomimo zastosowania średniej ceny wytwarzania ciepła z rekompensatą, odbiorcy ciepła zostali obciążeni ponad wyższym niż zakładano wzrostem cen ciepła, w nowym mechanizmie wprowadzono korzystniejsze dla odbiorców regulacje.

Wzrost cen ciepła dla odbiorców na cele mieszkaniowe i użyteczności publicznej ulegnie dodatkowemu ograniczeniu do ustalonego poziomu, który będzie zależny od historycznych cen dostawy ciepła w danym systemie ciepłowniczym funkcjonującym w konkretnym mieście z uwzględnieniem aktualnych uwarunkowań. Dynamika zmian na rynku surowców energetycznych jest niespotykana, dlatego projektowane mechanizmy muszą uwzględniać różne trendy cenowe mając na uwadze szczególną ochronę odbiorców ciepła.

Nowe rozwiązania nie będą już bazowały na krajowych cenach średnich, ale dla każdego miasta – systemu ciepłowniczego zostaną określone ceny maksymalne, tak, aby uwzględnić lokalne warunki i różnice występujące w poszczególnych miastach. Stosowane wobec odbiorców ceny i stawki nie będą mogły być wyższe o więcej niż 40% w stosunku do cen i stawek obowiązujących na dzień 30.09.2022 r.

Dodatkowo zostanie zweryfikowany poziom stosowanych cen w okresie od 30 września 2022 r. pod względem nieprzekroczenia wzrostu ceny dostawy ciepła o więcej niż 40% i w sytuacji spełnienia warunków dla maksymalnej ceny dostawy ciepła rachunki zostaną jednorazowo skorygowane, a nadpłacone środki finansowe zwrócone odbiorcom.

Należy podkreślić, że aby zapobiec nadmiernym i skokowym wzrostom rachunków dla odbiorców ciepła z grup, które powinny być szczególnie chronione, ustawodawca podjął działania mające na celu zminimalizowanie podwyżek pomimo obiektywnych warunków

wpływających na wysokość zatwierdzanych taryf przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Zadaniem Prezesa URE wynikającym z art. 23 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne jest regulowanie działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców paliw i energii, a jednym z narzędzi tej regulacji jest zatwierdzanie taryf dla ciepła.

Prezes URE, aby realizować swoje zadania regulacyjne uwzględnić w planowanych przychodach stanowiących podstawę kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach dla ciepła wyłącznie koszty uzasadnione - koszty niezbędne do wykonania zobowiązań powstałych w związku z prowadzoną przez przedsiębiorstwo energetyczne działalnością w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania i dystrybucji, obrotu paliwami lub energią oraz przyjmowane przez przedsiębiorstwo energetyczne do kalkulacji cen i stawek opłat ustalanych w taryfie w sposób ekonomicznie uzasadniony, z zachowaniem należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców, przy czym koszty uzasadnione nie są kosztami uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów podatkowych.

Od przedsiębiorstw zależy, czy i kiedy złożą wnioski o zmianę taryf, a także przedstawiony w tych wnioskach poziom kosztów uzasadnionych, przyjmowanych do kalkulacji taryf czy przyjęty algorytm wykorzystania ciepła z poszczególnych źródeł zasilających dany system ciepłowniczy.

Warte zaznaczenia jest także to, że Prezes URE zatwierdza taryfy dla ciepła w drodze indywidualnych decyzji, a przy ich podejmowaniu bierze również pod uwagę sytuację finansową przedsiębiorstwa, wpływ ostatnio zatwierdzonej taryfy na tę sytuację, realizowane przez przedsiębiorstwo zadania inwestycyjne, remontowe, a także zewnętrzne warunki prowadzenia działalności w zakresie dostarczania ciepła do odbiorców, w tym dynamiczne zmiany na rynku paliw i uprawnień do emisji dwutlenku węgla jakie nastąpiły po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

Postępowanie taryfowe zmierza do tego, aby przychody z działalności koncesjonowanej pokrywały wyłącznie uzasadnione koszty wytwarzania, przesyłania i dystrybucji ciepła oraz uzasadniony zwrot z kapitału zaangażowanego w tę działalność, a efekt postępowania taryfowego jednocześnie chronił odbiorców ciepła przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat, co zarazem zastępuje mechanizmy rynkowe w warunkach konkurencji.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że ponad 80% gazu zużywanego w Polsce pochodzi z zagranicy i dlatego krajowa cena gazu jest ściśle powiązana ze światowymi cenami tego surowca. W 2020 r. z powodów związanych z COVID-19 wiele zakładów ograniczyło lub zawiesiło produkcję, przez co zapotrzebowanie na gaz ziemny w 2020 r. spadło, co wymusiło również spadek cen. Od 2021 r., gdy pojawiło się zwiększone zapotrzebowanie na gaz w związku z pobudzeniem gospodarek w wielu krajach, jego cena zaczęła gwałtownie rosnać.

Jesienią 2021 r. ceny na europejskich giełdach paliw poszybowały, osiągając w październiku historyczny rekord: cena za 1 MWh gazu na holenderskiej giełdzie TTF wyniosła 116,02 euro i była prawie 900% wyższa niż rok wcześniej (13,15 euro). W grudniu 2021 r. padł kolejny rekord - 180,27 euro za 1 MWh, czyli ponad 1000 proc więcej niż przed rokiem (16,95 euro). Wskazane znaczne wzrosty cen gazu w tamtym czasie były więc warunkowane wypadkową wielu czynników, w tym braku dostępności surowca i zwiększonym popytem ze strony odbiorców. Do Europy zaczęło docierać mniej gazu z kierunku wschodniego, a zapasy gazu w europejskich magazynach okazały się niewystarczające, co spowodowało gwałtowny wzrost cen. Ponadto na koszt gazu wpłynęło także ożywienie gospodarek, zwłaszcza Chin

i innych krajów azjatyckich, po okresie spowolnienia związanego z COVID-19, czynniki pogodowe oraz cena surowca na rynkach europejskich.

Należy jeszcze raz podkreślić, że kumulacja niekorzystnych czynników geopolitycznych i surowcowych spowodowała, że ceny ciepła dla mieszkańców korzystających z ciepła systemowego wzrosły do poziomów wyższych niż założono projektując pierwotnie obowiązujący mechanizm wsparcia, powodując w niektórych przypadkach wyższy niż przewidywano wzrost rachunków płaconych przez odbiorców ciepła. Poszczególne firmy mogą sprzedawać gaz przedsiębiorstwom ciepłowniczym, stosując różne stawki i wynika to z bezpośrednich relacji gospodarczych. Pomimo iż paliwo gazowe można kupić drożej lub taniej w zależności od dostawcy, wzrost cen ciepła dla odbiorców na cele mieszkaniowe i użyteczności publicznej ulega ograniczeniu do ustalonego w ustawie poziomu, bez względu na fakt, czy przedsiębiorstwo podlega obowiązkowi zatwierdzenia taryfy czy też jest z niego zwolnione. Ponadto, z uwagi na złożony model rozliczania za ciepło, często za pośrednictwem podmiotów zarządzających budynkami wielolokalowymi, niezbędne będzie pełne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych.

Warto wskazać, że rozwiązania przyjęte w ustawie z 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. (Dz.U. 2022 poz. 2687), mają na celu m. in. zminimalizowanie podwyżek cen paliwa gazowego dla najbardziej wrażliwych odbiorców korzystających z cen taryfowanych, tj. dla gospodarstw domowych oraz jednostek świadczących kluczowe dla społeczeństwa usługi. Rozwiązania przyjęte w niniejszej ustawie nie obejmują więc regulacji w zakresie ciepła sieciowego, dla którego dedykowane są wcześniej opisane rozwiązania.

Mechanizm zatwierdzania przez Prezesa URE taryf na paliwa gazowe dla odbiorców wrażliwych został faktycznie przedłużony do końca 2027 r. Powyższe nie jest jednak jednoznaczne z utrzymaniem maksymalnej ceny paliw gazowych obowiązującej w 2022 i 2023 r. Dlatego nie można mówić o nierównym traktowaniu dwóch grup odbiorców, polegającym na dłuższym okresie ochrony dla odbiorców gazu sieciowego (do 2027 r.) – gdyż mechanizm rekompensat gwarantujący utrzymanie cen gazu dla odbiorców taryfowych na niezmiennym poziomie został również ograniczony czasowo do końca 2023 r. Fakt objęcia taryfą na gaz odbiorców indywidualnych do roku 2027 r. nie przesądza jednakże o wysokości cen gazu w kolejnych latach w tym okresie.

Zarówno przyjęcie poprawki do ustawy w zaproponowanym przez spółdzielnie zakresie, jak i rozszerzająca interpretacja, czyli przyjęcie możliwości wspierania dodatkowo odbiorców gazu na szerszą skalę, spowodowałoby zachwianie się podstaw finansowania tego systemu. Tym samym należy uznać, że obowiązujące przepisy prawa zabezpieczają interesy wszystkich tych odbiorców, którzy powinni podlegać szczególnej ochronie i nie jest na obecnym etapie wskazane, dokonywanie zmian w tym zakresie.

Zagadnienie przedłużenia okresu obowiązywania obniżonej stawki VAT na ciepło systemowe leży poza kompetencją Ministra Klimatu i Środowiska.

Z wyrazami szacunku
Z up. Ministra

Anna Łukaszewska-Trzeciakowska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/