



Urząd Regulacji
Energetyki

06

2010

NR 6 (74) 2 listopada 2010 ISSN 1506-090X cena 15 zł

BIULETYN

URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI

w numerze m.in.:

Działania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki
w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu
na przykładzie Oddziału Terenowego w Katowicach

Proces zatwierdzania taryf dla ciepła

Zwrot akcyzy przez producentów energii
za lata 2006-2009

SPIS TREŚCI

- 2** Działania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu w praktyce – wybrane aspekty na przykładzie Południowego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki z siedzibą w Katowicach
- 8** Proces zatwierdzania taryfy dla ciepła – praktyka
- 13** Fragment ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw
- 14** Uproszczony sposób kalkulacji cen ciepła wytwarzanego w jednostkach kogeneracji
- 20** Roszczenie o zwrot akcyzy przez producentów energii za lata 2006–2009 – aspekty prawno-podatkowe
- 26** Bezpieczeństwo Energetyczne Unii Europejskiej do 2030 roku – recenzja monografii Tadeusza Zbigniewa Leszczyńskiego, URE 2009, s. 288

Szanowni Państwo!

Jesień już w pełni, zima nadchodzi wielkimi krokami... tymczasem rozliczenia za ciepło generują problemy u wielu przedsiębiorstw ciepłowniczych i odbiorców. Gabriela Kaczmarek w swoim artykule przygląda się bliżej stosowanym przez przedsiębiorstwa sposobom rozliczeń, zwracając m.in. uwagę na związek między nieprzestrzeganiem przez przedsiębiorców wszystkich wymagań formalno-prawnych a czasem trwania postępowań administracyjnych prowadzonych przez Regulatora.

W marcu tego roku weszła w życie ustawa, która zmieniła w istotny sposób prawo energetyczne. Jeśli interesuje Państwa jak ten fakt wpłynął na politykę energetyczną w Polsce zachęcamy do lektury artykułu Pawła Bogusławskiego. Autor przedstawia wady i zalety starych i nowych sposobów kalkulacji cen ciepła prognozuje również jak zmiana ustawy wpłynie na politykę energetyczną w naszym kraju oraz efektywność ekonomiczną regulowanych przedsiębiorstw.

Przypominamy także aktywność Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie popularyzacji dobrych praktyk konsumenckich wśród przedsiębiorstw energetycznych. URE jest jedynym organem administracji rządowej, który podjął się wdrażania koncepcji społecznej odpowiedzialności sektora energetycznego, by przedsiębiorcy dbali o jakość i bezpieczeństwo swoich usług i produktów. Na rynek zostały już nawet wprowadzone przez Prezesa URE wzory „Dobrych Praktyk” – dokumenty, które pomagają udoskonalać zasady postępowania w stosunku do odbiorców energii w gospodarstwach domowych. Czy wszyscy popierają te działania i uważają je za potrzebne? Odpowiedź między innymi na to pytanie znajdziecie Państwo w artykule Jolanty Skrago.

Państwa uwadze polecamy także artykuł Filipa Elżanowskiego i Mirosława Pawełczyka, którzy przybliżają środki prawne, z jakich mogą skorzystać producenci energii, aby uzyskać zwrot akcyzy za lata 2006-2009.

A specjalnie dla tych Czytelników Biuletynu, którym nie jest obojętny temat bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej zamieszczamy recenzję publikacji Tadeusza Leszczyńskiego Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej do 2030 roku.

Życzymy miłej lektury.

Redakcja

BIULETYN URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI

WYDAWCA Urząd Regulacji Energetyki **ADRES REDAKCJI** 00-872 Warszawa, ul. Chłodna 64, tel. (0-22) 661 62 22, faks: (0-22) 661 62 24

ŁAMANIE, DRUK, KOLPORTAŻ PWP „GryP” SA, 06-400 Ciechanów, ul. Sienkiewicza 51, tel. (0-23) 672 32 83. Oddano do druku 21 października 2010 r. Nakład: 1230 egz. ISSN 1506-090X Cena 15 zł (w tym 0% VAT) **FOTO** materiały fotograficzne wykorzystano za zgodą właścicieli praw autorskich. Informacji o warunkach prenumeraty udzielamy pod numerem tel. (0-22) 661 62 22 **NUMER KONTA BANKOWEGO** do wpłat za prenumeratę: NBP 0/0 Warszawa 58101010100028732231000000, Urząd Regulacji Energetyki (Biuletyn URE) www.ure.gov.pl

Nota copyright © do artykułów zamieszczonych w Biuletynie Urzędu Regulacji Energetyki przysługują autorom tych artykułów.

Działania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu w praktyce – wybrane aspekty na przykładzie Południowego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki z siedzibą w Katowicach



Jolanta Skrago

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki [URE] od dłuższego już czasu prowadzi działania polegające na popularyzacji dobrych praktyk konsumenckich, a także wzmacnianiu współpracy przedsiębiorstw energetycznych z instytucjami i organizacjami zajmującymi się ochroną interesów odbiorców. Warto podkreślić, że Prezes URE, jako jedyny organ administracji rządowej rozpoczął prace nad koncepcją społecznej odpowiedzialności sektora energetycznego oraz wspieraniem odbiorcy wrażliwego społecznie. Oddziały Terenowe Urzędu Regulacji Energetyki [OT URE] bardzo aktywnie uczestniczą w realizacji tych działań, przeprowadzając liczne warsztaty, spotkania itp. dla szerokiego kręgu adresatów. Działania te odbierane są różne, jedni uważają, że jak najbardziej są potrzebne inni wręcz przeciwnie.

Regulator rekomendując koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu energetycznego widzi w niej szansę na zaangażowanie się przedsiębiorstw energetycznych w dbałość o ich interesariuszy¹⁾, w tym otaczanie szczególną troską odbiorców w gospodarstwach domowych – a zwłaszcza odbiorców wrażliwych społecznie²⁾, jak również w dążeniu do

samoregulacji. Powyższe znalazło swój wyraz w opracowanej dla potrzeb sektora energetycznego przez regulatora definicji społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. CSR – Corporate Social Responsibility, pol. SOB). Wspomnieć jedynie należy, że nie istnieje jedna uniwersalna definicja społecznej odpowiedzialności biznesu. I tak, najczęściej powoływana w różnych publikacjach definicja społecznej odpowiedzialności biznesu to ta zawarta w Zielonej

biorstwa energetyczne pomagają odbiorcom wrażliwym społecznie uniknąć wstrzymania dostaw energii elektrycznej czy gazu? Iwona Figaszewska, Anna Bednarska, Arkadiusz Falecki, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 2/2008; Odbiorcy ekonomicznie wrażliwi, Jarosław Wojtułewicz, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 5/2008, Społeczna Odpowiedzialność Biznesu w energetyce – jak to działa? Przykład Fortum Częstochowa S.A., Aneta Herbuś, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 1/2010, Ubóstwo energetyczne – co to jest?, Iwona Figaszewska, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 5/2009, a także w dokumentach: Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych, niezbędnych do wdrożenia programu. Raport końcowy Zespołu ds. Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 4/2008, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych. Raport Końcowy, Zespół ds. Prac Badawczych nad Problematyką Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw Energetycznych, Urząd Regulacji Energetyki, Warszawa, 1 września 2008 r. – Biuletyn URE Nr 6/2008 Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle badań ankietowych. Raport, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 5/2009, Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle badań ankietowych. Raport, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 5/2010.

¹⁾ Pod pojęciem „interesariuszy” rozumiemy ogół podmiotów wchodzących w relacje z danym podmiotem t.j.: pracowników i akcjonariuszy lub udziałowców, partnerów biznesowych i dostawców, klientów, władz publicznych i organizacji pozarządowych.

²⁾ O pomocy udzielanej przez przedsiębiorstwa energetyczne odbiorcom wrażliwym społecznie przeczytać można więcej m.in. w artykułach: *Czy i w jaki sposób energetyka może pomóc słabym odbiorcom?*, Ewa Spychalska, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 2/2003, *W jaki sposób przedsię-*

Księdze³⁾. Prezes URE podejmując próbę zdefiniowania społecznej odpowiedzialności biznesu energetycznego podszedł do tej koncepcji szerzej aniżeli uczynione to zostało w Zielonej Księdze⁴⁾:

Społeczna odpowiedzialność biznesu energetycznego to:

1. strategia harmonijnie łącząca etyczne i ekologiczne aspekty:
 - w działalności gospodarczej z jej dominującym atrybutem czyli efektywnością, eksponująca:
 - jawność,
 - przejrzystość działania,
 - rzetelność wobec klientów (kalkulacja cen, jakość dostaw i obsługi)
 - w kontaktach z pozostałymi interesariuszami (m.in. z pracownikami, akcjonariuszami, dostawcami, społecznością lokalną),
2. samoograniczenie przewagi monopolistycznej.

To wkład biznesu w realizację polityki energetycznej państwa oraz taki sposób prowadzenia firmy, który nie nadużywa jej przewagi wobec odbiorcy energii elektrycznej, gazu czy ciepła.

Korzyści strategii powinny być rozpatrywane w perspektywie długofalowej i są to:

- zwiększenie lojalności interesariuszy,
- poprawa relacji ze społecznością i władzami lokalnymi,
- podnoszenie poziomu kultury organizacyjnej firmy,
- zapewnienie firmie trwałego rozwoju oraz wzrostu jej wartości⁵⁾.

³⁾ *Green Paper: Promoting framework for Corporate Social Responsibility.*

⁴⁾ W Zielonej Księdze zdefiniowano CSR, jako koncepcję, zgodnie z którą firmy dobrowolnie prowadzą strategię uwzględniającą interesy społeczne i ochronę środowiska, a także relacje z interesariuszami. Bycie odpowiedzialnym znaczy oprócz spełniania wymogów formalnych także inwestowanie w zasoby ludzkie, ochronę środowiska, relacje z interesariuszami – zob. *Odpowiedzialny biznes w nieodpowiedzialnym świecie*, Bolesław Rok, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2004.

⁵⁾ Oryginalny zapis definicji zawarty został m.in. w dokumencie *Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a społeczna odpowiedzialność...*, i brzmi: „SOBE (Społeczna Odpowiedzialność Biznesu Energetycznego) to strategia harmonijnie łącząca etyczne i ekologiczne aspekty w działalności gospodarczej z jej dominującym atrybutem, czyli efektywnością, eksponującą jawność, przejrzystość działania, rzetelność wobec klientów (kalkulacja cen, jakość dostaw i obsługi) oraz w kontaktach z pozostałymi interesariuszami (m.in. z pracownikami, akcjonariuszami, dostawcami, społecznością lokalną), samoograniczenie przewagi monopolistycznej. To wkład biznesu w realizację polityki energetycznej państwa oraz taki sposób prowadzenia firmy, który nie nadużywa jej przewagi wobec odbiorcy energii elektrycznej, gazu czy ciepła. Korzyści strategii powinny być rozpatrywane w perspektywie długofalowej i są to: zwiększenie lojalności konsumentów i interesariuszy, poprawa relacji ze społecznością i władzami lokalnymi, podnoszenie poziomu kultury organizacyjnej firmy. A przede wszystkim zapewnienie firmie trwałego rozwoju oraz wzrostu jej wartości.”

W definicji przyjęto, że społeczna odpowiedzialność biznesu gazowego, energetycznego, czy też ciepłowniczego w Polsce nie powinna polegać na wzmacnianiu przewagi konkurencyjnej wobec odbiorcy, ale realizować takie cele jak:

- jawność, przejrzystość działania przedsiębiorstw energetycznych a także rzetelność wobec klientów w zakresie kalkulacji cen i stawek opłat oraz jakości ich obsługi w procesie dostarczania paliw, energii elektrycznej lub ciepła;
- szacunek dla środowiska, zaangażowanie w jego jakość, zmniejszenie poziomów zanieczyszczenia;
- racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych;
- życzliwość dla społeczności lokalnych – w tym uwrażliwienie na biedę energetyczną jej mieszkańców⁶⁾, co winno przyczynić się do wzrostu wartości firmy. W definicji położono nacisk na samoograniczenie się przedsiębiorstw energetycznych w wykorzystywaniu przewagi monopolistycznej wobec odbiorców. Definicja mocno akcentuje rzetelność silniejszego – przedsiębiorstwa energetycznego wobec słabszego – odbiorcy (konsumenta)⁷⁾. Przeprowadzone w ubiegłym roku przez URE badania ankietowe potwierdzają, że definicja ta zdaniem respondentów, obejmuje najważniejsze wątki⁸⁾. W tegorocznych badaniach ankietowych zrezygnowano z zadawania respondentom pytania odnoszącego się do definicji społecznej odpowiedzialności biznesu proponowanej przez Prezesa URE⁹⁾.

„Społeczna odpowiedzialność zaczyna się tam, gdzie kończy się zasięg oddziaływania prawa” – Dennis K. Davis.

Niewątpliwie realizacja koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu leży po stronie podmiotów gospodarczych, koncepcja ta charakteryzuje się dobrowolnością i nie jest wymuszona żadnymi regulacjami prawnymi. Powyższe nie oznacza, że administracja publiczna nie powinna interesować się tym zjawiskiem. Wręcz przeciwnie, organy administracji publicznej powinny wspierać, promować i zachęcać do wdrażania idei społecznej odpowiedzialności biznesu, albowiem bez jej pomocy idea ta nie zostanie w pełni zrealizowana¹⁰⁾.

⁶⁾ Ibidem, s. 19.

⁷⁾ *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2009*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 3/2010, s. 121.

⁸⁾ Szerzej na ten temat w dokumencie: *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw ...*, s. 30 i n.

⁹⁾ Szerzej na ten temat w dokumencie: *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle drugich badań ...*, s. 12 i n.

¹⁰⁾ Szerzej na temat relacji polskiej administracji rządowej a koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w artykule *Organy administracji rządowej a społeczna odpowiedzialność biznesu*, Iwona Figaszewska, Arkadiusz Falecki, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 5/2008.

Warto wspomnieć, że w Białej Księdze¹¹⁾ przedstawiono obszary koniecznych działań w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu. I tak, między innymi wskazano na potrzebę włączenia tej koncepcji do wszystkich polityk Unii Europejskiej, w tym zatrudniania i spraw społecznych, gospodarczej, środowiskowej, konsumenckiej, jak również na potrzebę edukacji, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk w tym zakresie, a także na rozwój instrumentów społecznej odpowiedzialności biznesu (np. kodeksów etycznych, standardów zarządzania, zasad audytu i raportowania). Regulator mając na względzie unijne wytyczne, jak również z uwagi na strategiczne znaczenie sektora energetycznego dla gospodarki, od 2007 r. angażuje się w badanie i propagowanie wśród przedsiębiorstw energetycznych tej koncepcji.

Energia elektryczna, ciepło czy paliwa gazowe są dobrami powszechnymi i do tego podstawowymi, bez których nie wyobrażamy sobie naszej egzystencji. Głównie dzięki energii elektrycznej i paliwom gazowym możliwy jest rozwój gospodarczy, a co z tym idzie – rozwój społeczny. Zatem na sektorze energetycznym spoczywa szczególna odpowiedzialność za zgodną z prawem realizację podstawowej ich działalności, czyli wytwarzania, przesyłania, dystrybucji czy też obrotu energią i paliwami gazowymi. Podmiotom tym nie powinien schodzić z pola widzenia również i społeczny aspekt ich działalności. Przedsiębiorstwa sektora energetycznego, ze względu na skalę obrotów, wyjątkowe produkty, które oferują oraz oddziaływanie na środowisko naturalne są szczególnie zobowiązane do uregulowania swoich relacji z otoczeniem w oparciu o zasady CSR. Ich relacje z podmiotami zewnętrznymi są ponadto w znacznym stopniu regulowane normami prawnymi np. zasadami przyznawania koncesji, przepisami dotyczącymi ochrony odbiorców paliw i energii czy zasadami zatwierdzania taryf dla energii elektrycznej, ciepła i gazu. Jednak nawet najlepsze regulacje nie wyeliminują możliwości nadużywania dominującej pozycji w stosunku do otoczenia. Zatem, implementacja zasad społecznej odpowiedzialności biznesu w przypadku przedsiębiorstw energetycznych wydaje się szczególnie pożądana, jak również może przynieść dodatkowe, nie występujące w innych sektorach korzyści¹²⁾.

Społeczna odpowiedzialność biznesu bardzo często utożsamiana bywa z działalnością filantropijną, jednakże tę ideę należy odróżnić od filantropii, sponsoringu czy marketingu. Oczywiście filantropia i sponsoring są jednymi z poziomów zaangażowania społecznego przedsiębiorstwa, jednakże nie powinny być ce-

lem podstawowym¹³⁾. Tegoroczne badania ankietowe przeprowadzone wśród wytypowanych przedsiębiorstw energetycznych (energia elektryczna, paliwa gazowe i ciepło) pokazały, że wśród badanych przedsiębiorstw nadal dominuje logika: filantropia (w szerokim znaczeniu) → wizerunek → korzyść firmy¹⁴⁾.

W przedsiębiorstwach, w których poważnie myśli się o długofalowym rozwoju i swojej pozycji wśród odbiorców, wyraźnie odchodzi się od nieprzemysłanych często datków finansowych rozdawanych na różne, niepowiązane ze sobą projekty. Zamiast tego buduje się długoterminowe strategie zaangażowania społecznego¹⁵⁾. Również i UE traktuje koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu w ujęciu strategicznym i długofalowym opartym na dialogu społecznym i poszukiwaniu rozwiązań korzystnych zarówno dla przedsiębiorstw jak i ich interesariuszy. Pamiętać przy tym należy, że CSR może być czymś więcej niż narażeniem na dodatkowe koszty obowiązkiem lub dobrym uczynkiem – może być źródłem szans, innowacji i przewagi konkurencyjnej¹⁶⁾. Powyższe powoli zaczynają zauważać przedsiębiorstwa energetyczne, nie mniej jednak w dalszym ciągu respondenci jako główne powody włączenia społecznej odpowiedzialności biznesu jako elementu zarządzania spółką podają: lepsze relacje z interesariuszami, korzyści wizerunkowe, reputacyjne i wzrost wartości firmy, w dalszej kolejności wskazując powody takie jak wzrost konkurencyjności, pozyskanie nowych rynków (klientów) czy też pracowników. Badania pokazały również, że przedsiębiorstwa podejmują działania mające na celu pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie. Tym samym widać, że przedsiębiorstwa energetyczne realizując pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie budują wizerunek firmy zaangażowanej społecznie, w konsekwencji rośnie zaufanie odbiorców do takiego przedsiębiorstwa. Nadto, przynoszą wymierne korzyści ekonomiczne dla odbiorców w postaci np. obniżenia kosztów windykacji czy też jej zaniechania, umożliwienia opłacenia z opóźnieniem rachunków za dostarczone media. Działania te przyjmują różnorodne formy, np. rozłożenia należności głównej i odsetek na raty, zawierania porozumień w przedmiocie spłaty długu, instalacji przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego¹⁷⁾.

Tegoroczne i ubiegłoroczne badania ankietowe pokazały także, że przedsiębiorstwa energetyczne

¹¹⁾ White Paper: Communication on Corporate Social Responsibility.

¹²⁾ Por. Piotr Jaroń, Łukasz Wędrzyński: *Korzyści dla przedsiębiorstw sektora energetycznego wynikające z implementacji zasad Społecznej Odpowiedzialności Biznesu*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki 2/2010 r.

¹³⁾ Op. cit., Bolesław ROK, *Odpowiedzialny biznes ...*, Warszawa 2004 r.

¹⁴⁾ Op. cit. *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle drugich badań ...*, s. 10

¹⁵⁾ Op. cit. Bolesław ROK, *Odpowiedzialny biznes ...*, Warszawa 2004 r.

¹⁶⁾ Por. Iwona Kuraszko, Bolesław Rok, *Społeczna odpowiedzialność biznesu i ekonomia społeczna*, Ekonomia społeczna teksty 2007 r.

¹⁷⁾ Zob. op. cit. *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle drugich...*

nie dopuszczają możliwości biernej postawy regulatora. Respondenci oczekują od regulatora przede wszystkim funkcji edukatora, który wesprze je edukacyjnie i który będzie upowszechniał przykłady najlepszych praktyk¹⁸⁾.

Realizacja działań Prezesa URE w zakresie urzędowania istotnych aspektów społecznej odpowiedzialności biznesu energetycznego wymaga współdziałania zarówno z przedsiębiorstwami energetycznymi jak i ich interesariuszami, a także z organizacjami pozarządowymi, ośrodkami naukowymi, czy badawczymi, firmami doradczymi itp.¹⁹⁾

W zakresie unormowań prawnych działalności podmiotów wchodzących w skład sektora energetycznego Prezes URE oddziałuje na rynek tzw. „regulacją twardą” – np. poprzez udzielanie koncesji, zatwierdzanie taryf czy też nakładanie kar za nieprzestrzeganie obowiązków prawnych. A ponieważ społeczna odpowiedzialność biznesu opiera się głównie na dobrowolnych zachowaniach biznesowych, podejście nakładające dodatkowe obowiązki i wymogi administracyjne dla przedsiębiorstw byłyby narażone na ryzyko negatywnej oceny, zatem Prezes URE promując tę koncepcję wykorzystuje tzw. „regulację miękką”, czyli wspierającą, promującą, zachęcającą, popartą zadaniami regulatora zawartymi w wytycznych i kodeksach dobrych praktyk ER-GEG (Europejskiej Grupy Regulatorów Rynków Energii i Gazu) z zakresu ochrony odbiorcy, zmiany sprzedawcy oraz przejrzystości cen energii, które wprowadzają charakter rekomendacji, ale warto z nich skorzystać opracowując swoje strategie działania²⁰⁾. Promując zasady odpowiedzialności biznesu w sektorze energetycznym, w tym pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej, gazu oraz ciepła Prezes URE zaprosił do współpracy partnerów także naukowych i społecznych, w tym podpisane zostały porozumienia o współpracy. Współpraca polega w szczególności na wspieraniu działań Prezesa URE poprzez inicjowanie badań naukowych i prac rozwojowych dotyczących odbiorcy wrażliwego społecznie²¹⁾ (np. prowadzenie stymulacji wpływu podwyżek cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła na ubożenie gospodarstw domowych w tym na ich ilość), inicjowanie prac dotyczących SOBE (w tym pomoc przy tworzeniu kodeksów dobrych praktyk) czy też inicjowanie i współorganizowanie seminariów i konferencji²²⁾.

Dobrym przykładem oddziaływania na rynek tzw. „regulacją miękką” mogą być spotkania Prezesa URE i pracowników URE z przedstawicielami różnych środowisk, w tym przedsiębiorstw energetycznych, rzeczników konsumentów, przedstawicielami świata nauki jak i przedstawicielami konsumentów oraz urzędów państwowych czy samorządowych. Spotkania takie odbywają się m.in. w ramach inicjatywy: „Strefa Odbiorcy”. Celem Strefy Odbiorcy jest rozwiązywanie powszechnych problemów odbiorców, a także promowanie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu energetycznego.

W ramach wspólnych spotkań pracowników OT w Katowicach z przedsiębiorstwami energetycznymi i przedstawicielami min. ośrodków pomocy społecznej oraz rzecznikami konsumentów dochodzi do konstruktywnej wymiany poglądów i zaprezentowania najlepszych praktyk. Spotkania pozwalają na wypracowanie metod polepszenia relacji przedsiębiorstw energetycznych z odbiorcami. Nierzadko po spotkaniach przedsiębiorstwa decydują się wykroczyć poza minimalne wymogi prawne np. poprzez stosowanie wyższych standardów jakościowych, a tym samym uwzględnienia potrzeb społecznych²³⁾. I tak przykładowo, podczas jednego ze spotkań w OT Katowice przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązały się do podjęcia dodatkowych działań w celu instalacji przedpłatowych układów pomiarowo-rozliczeniowych u odbiorców rekomendowanych przez ośrodki pomocy społecznej²⁴⁾.

Zdarza się, że inicjatorem spotkań są same przedsiębiorstwa energetyczne bądź ich kontrahenci, którzy chcą zaprezentować swoje problemy czy też stanowiska przy udziale ekspertów z Urzędu Regulacji Energetyki. Z poczynionych obserwacji wynika, że przyczyna nieporozumień między partnerami handlowymi często leży po stronie braku możliwości spotkania się na neutralnym gruncie i przedstawienia swojego poglądu. Wypracowanie konsensusu i dobrowolne zobowiązanie się do wypełnienia zawartych ustaleń, przy jednoczesnym braku administracyjnego związania, daje partnerom handlowym pewien komfort, i pozwala na odbudowanie wzajemnego zaufania.

W OT w Katowicach prowadzone jest stałe poradnictwo w zakresie prawa energetycznego zarówno dla osób fizycznych jak i prawnych. Indywidualne spotkania z pracownikami, pozwalają na wyjaśnienie zainteresowanym podmiotom zawłości prawnych, technicznych i nierzadko ekonomicznych,

¹⁸⁾ Zob. ibidem s. 84 oraz op. cit. *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle badań ...*, s. 54 i n.

¹⁹⁾ Por. op. cit., *Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a społeczna odpowiedzialność ...*, s. 19.

²⁰⁾ Podobnie ibidem, s. 25.

²¹⁾ Zob. *Wydatki gospodarstw domowych na energię elektryczną. Próba ustalenia grup odbiorców wrażliwych na podwyżki cen energii (wyniki na podstawie badań GUS z 2006 r.)*, Piotr Kurowski, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 5/2008.

²²⁾ Szerzej na ten temat w dokumencie: *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2008*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki 3/2009.

²³⁾ Szerzej na ten temat w dokumencie: *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2009*, s. 117 i n. oraz w artykule Działania Forum Konsumentckiego „Strefa Odbiorcy” – pierwszy rok i ... co dalej?, Opracowanie Zespołu ds. forum konsumentckiego „Strefa Odbiorcy”, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki Nr 5/2009.

²⁴⁾ Zob. ibidem, s. 23.

a w sytuacji braku właściwości Prezesa URE na wskazanie organu właściwego.

Zdarza się, że wyjaśnienie kwestii techniczno-prawno-ekonomicznych, pozwala podmiotom na wypracowanie konstruktywnych rozwiązań i podjęcie takich działań, które nie wymagają ingerencji Prezesa URE w sferę stosunków cywilno-prawnych, a w konsekwencji nie wpływają wówczas do organu skargi czy wnioski o rozstrzygnięcie sporów²⁵⁾.

Podkreślić należy, że Prezes URE nie występuje w takich sytuacjach w roli kancelarii prawnej czy biegłego, nie rozwiązuje też w ten sposób wniosków (skarg, zapytań czy sporów), które wpłynęły do URE, a jedynie podejmuje takie działania, które mają służyć pogłębianiu zaufania do organów administracji publicznej oraz oddziaływać na świadomość i kulturę prawną obywateli.

Jednym z aspektów SOB jest pogłębianie wiedzy interesariuszy. Dodać tylko należy, że w latach 2008-2009 Prezes URE zorganizował ponad 380 warsztatów, konferencji, spotkań edukacyjnych propagujących zachowania związane ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw energetycznych, ochroną odbiorców wrażliwych oraz poszanowaniem praw konsumentów, a w 2010 roku tylko same OT URE zaplanowały ok. 300 wydarzeń edukacyjnych²⁶⁾.

Od wielu lat Prezes URE konsekwentnie prowadzi politykę zmierzającą do zwiększania świadomości obywateli w zakresie upowszechniania wiedzy o rynku energii i jego uwarunkowaniach. Prawo do informacji i edukacji jest jednym z fundamentalnych praw umożliwiających odbiorcom wyrównywanie ich szans rynkowych w zetknięciu z silniejszym uczestnikiem wymiany rynkowej, jakim jest przedsiębiorstwo energetyczne, jak również pozwoli im na dokonywanie świadomych i przemyślanych wyborów konsumpcyjnych i inwestycyjnych, a także uwrażliwi ich na zagadnienia związane z szeroko rozumianą ochroną środowiska. Działania edukacyjne skierowane są do różnych grup adresatów – głównie konsumentów lub przyszłych konsumentów, czyli młodzieży i przybierają zróżnicowaną formę począwszy od spotkań, szkoleń, warsztatów, a skończywszy na publikacjach artykułów na łamach Biuletynu URE, czy też w prasie branżowej i lokalnej.

Z doświadczenia OT w Katowicach wynika, że dużym zainteresowaniem wśród uczestników spotkań, warsztatów itp. – w szczególności wśród osób fizycz-

nych – cieszą się praktyczne porady zarówno w zakresie oszczędzania energii i efektywności energetycznej, jak i w zakresie praw odbiorcy (kwestie: zmiany sprzedawcy, zawierania umów, rozliczeń za energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, kontroli układów pomiarowo-rozliczeniowych, wstrzymań dostaw energii i paliw gazowych). W OT Katowice osoby przeprowadzające szkolenia, warsztaty itp. wykorzystują różne środki oddziaływania na słuchaczy. W głównej mierze są to prezentacje multimedialne poszczególnych zagadnień, ale staramy się także w miarę możliwości przygotowywać ciekawe doświadczenia, o czym można się przekonać czytając relację z naszych spotkań na stronie internetowej Urzędu²⁷⁾. Wspomnieć w tym miejscu należy, że z jednego z takich spotkań nakręcony został film edukacyjny – „Bądź świadom za co płacisz”, który umieszczony został na stronie internetowej URE i rozpowszechniony wśród m.in. rzeczników konsumentów, ośrodków pomocy społecznej, zainteresowanych placówek kulturalnych i oświatowych. Film ten powstał z myślą o przybliżeniu widzom często niezrozumiałej dla nich kwestii rozliczeń za dostarczoną im energię elektryczną. Odbiorcy energii elektrycznej często skarżą się, że dostarczone im rozliczenia są zbyt skomplikowane i nieczytelne. Pomimo, że samo rozliczenie za sprzedaną i dostarczoną im energię elektryczną, co do zasady, opiera się na prostym działaniu arytmetycznym (stawki zmienne przemnożone przez zużycie energii elektrycznej i dodane do stawek stałych) jednak mnogość stawek (zarówno po stronie opłat stałych jak i zmiennych) powoduje jego złożoność. Znajomość tajników rachunku, w mojej ocenie, ma kluczowe znaczenie w przypadku chęci skorzystania z prawa wyboru sprzedawcy, bo pozwoli podmiotom chcącym skorzystać z tego prawa na rozważne i w pełni świadome podjęcie jakże ważkiej dla nich decyzji. I właśnie do tych podmiotów skierowana jest kampania edukacyjno-informacyjna „I Ty możesz zmienić sprzedawcę prądu”. Kampania realizowana jest w ramach projektu „Aktywizacja strony popytowej rynku energii – promocja praw odbiorców energii elektrycznej i gazu wynikających z *acquis communautaire*” i finansowana jest ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. W kampanii wykorzystywane są nowoczesne środki przekazu: billboardy, plakaty, ulotki, spoty reklamowe w radio, „idea placement” w jednym z popular-

²⁵⁾ Podobnie jak i w innych OT URE – m.in. stałe dyżury prowadzą pracownicy Oddziału Centralnego URE (<http://www.ure.gov.pl/porta1.php?serwis=odb&dzial=446&id=3213&search=49950>). Odbiorcy paliw gazowych i energii mogą się również zwrócić do działającego w Urzędzie Regulacji Energetyki – Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii, którego stanowisko od kwietnia 2010 r. decyduje Prezes URE zostało wzmocnione i stało się stanowiskiem wieloosobowym.

²⁶⁾ www.ure.gov.pl

²⁷⁾ Przykładowo: URE w regionach – warsztaty w Katowicach i Poznaniu (http://www.ure.gov.pl/porta1/pl/424/3515/-URE_w_regionach__warsztaty_w_Katowicach_i_Poznaniu.html) czy Szczecin, Katowice, Poznań, Wrocław: działania informacyjne – edukacyjne URE w regionach URE dla przedsiębiorstw sektora oraz konsumentów energii, gazu i ciepła (http://www.ure.gov.pl/porta1/pl/424/3502/-Szczecin_Katowice_Poznan_Wroclaw_dzialania_informacyjne__edukacyjne_URE_w_regionach.html).

nych polskich seriali „M jak miłość”, teksty sponsorowane w prasie i bardziej tradycyjne środki przekazywania informacji – warsztaty edukacyjne, konferencje prasowe²⁸⁾.

Natomiast z myślą o przedsiębiorstwach energetycznych, na stronie internetowej URE zamieszczone zostały dokumenty: „Dobre Praktyki Sprzedawców energii elektrycznej i Operatorów Systemów Dystrybucyjnych” i „Dobre Praktyki Sprzedawców gazu ziemnego i Operatorów Systemów Dystrybucyjnych” stanowiące bazę dla przedsiębiorstw energetycznych przy tworzeniu dokumentów, mających na celu doskonalenie zasad postępowania w stosunku do odbiorców w gospodarstwach domowych. Dokumenty te nie są aktem prawnie wiążącym i nie stanowią Kodeksu Dobrych Praktyk w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym²⁹⁾.

Przeprowadzone przez URE badania ankietowe pokazują, że ponad połowa badanych przedsiębiorstw energetycznych wprowadziła dobrowolne inicjatywy autoregulacyjne, część przedsiębiorstw planuje przyjęcie takich inicjatyw, jednak nadal jest duży odsetek takich przedsiębiorstw (ok. 32%), które nie zdecydowały się na ten krok. Zatem dla tych przedsiębiorstw, które planują wprowadzenie autoregulacji lub też jeszcze nie zdecydowały się na podjęcie takiego kroku, przygotowane przez URE Dobre Praktyki mogą okazać się pomocne.

Na marginesie należy dodać, że Dobre Praktyki powstały dzięki współpracy Prezesa URE z branżowymi stowarzyszeniami i organizacjami, które w toku prac nad ich opracowaniem przedkładały uwagi oraz poprawki. Przygotowanie Dobrych Praktyk było możliwe dzięki finansowemu wsparciu Unii Europejskiej. Prace realizowano w ramach projektu finansowanego ze środków przejściowych (Transition Facility PL2006/018-180.02.04) – „Wdrażanie konkurencyjnego rynku energii”³⁰⁾.

Na zakończenie

W artykule starałam się pokazać, że zarówno przedsiębiorstwa energetyczne jak i ich interesariusze odnoszą korzyści z podjętych przez Prezesa URE działań w zakresie upowszechniania wiedzy o rynku energii i jego uwarunkowaniach w otoczeniu przed-

siębiorstw energetycznych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zagadnienia dotyczące odbiorcy końcowego, w tym odbiorcy wrażliwego społecznie.

Przedsiębiorca odpowiedzialny społecznie to przedsiębiorca dbający o jakość i bezpieczeństwo swoich usług i produktów (należy przy tym pamiętać, że nie spełniając tych aspektów przedsiębiorca naraża się na odpowiedzialność karno-administracyjną przewidzianą ustawą – Prawo energetyczne³¹⁾) oraz prowadzący sprawiedliwą politykę cenową w szerokim znaczeniu, a więc także tą podlegającą regulacji.

Społeczna odpowiedzialność biznesu niesie za sobą nie tylko zyski, ale i koszty. Podstawowym celem przedsiębiorcy jest osiągnięcie zysku lub co najmniej nie odnotowanie straty, zatem ważne jest, aby przedsiębiorstwa energetyczne podejmowały przemyślane działania i wprowadzały takie strategie (w tym społeczną odpowiedzialność biznesu), które pozwolą mu wywiązać się zarówno z odpowiedzialności ekonomicznej jak i społecznej. Nie zominajmy przy tym, że zaangażowany społecznie przedsiębiorca, który deklaruje a następnie przestrzega zasad etycznych, staje się bardziej wiarygodny w oczach swoich interesariuszy i w oczach opinii społecznej.

Przedsiębiorstwa energetyczne na każdym etapie wprowadzania strategii społecznej odpowiedzialności biznesu mogą liczyć na pomoc i wsparcie ze strony Prezesa URE i samego Urzędu. Również podmioty nie będące przedsiębiorstwami energetycznymi w dalszym ciągu będą wspierane w rozwiązywaniu problemów zarówno edukacyjnie jak i merytorycznie.



Jolanta Skrago

Starszy specjalista
w Południowym Oddziale Terenowym URE,
członek Zespołu do Spraw Koordynacji Prac nad
Problematyką Społecznej Odpowiedzialności
Przedsiębiorstw Energetycznych w Urzędzie
Regulacji Energetyki – „STREFA ODBIORCY”

²⁸⁾ Więcej na ten temat na stronie www.ure.gov.pl

²⁹⁾ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. opublikowana w Dz.U. z 2007 r., Nr 171, poz.1206.

³⁰⁾ Szerzej na ten temat: http://www.ure.gov.pl/portal/pl/424/3720/Z_naleztya_starannoscia_dla_dobra_odbiorcow.html

³¹⁾ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późniejszymi zmianami).

Proces zatwierdzania taryf dla ciepła – praktyka

Gabriela Kaczmarek

Po wielu latach funkcjonowania w gospodarce rozliczeń za ciepło na podstawie taryf dla ciepła ustalanych przez przedsiębiorstwa ciepłownicze i zatwierdzanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, wydawać się może, że zasady w tym zakresie są powszechnie znane a wręcz oczywiste, zarówno dla przedsiębiorstw ciepłowniczych jak i odbiorców ciepła.

Praktyka pokazuje jednak, że przedsiębiorstwa ciepłownicze bagatelizują niekiedy wymagania formalno-prawne, co znacznie wydłuża czas postępowania administracyjnych i wpływa na tryb oraz organizację pracy Regulatora.

I. Taryfy dla ciepła w świetle ustawy Prawo energetyczne i aktów prawnych towarzyszących – podstawowe pojęcia

Aktem prawnym, normującym zagadnienia ustalania i zatwierdzania taryf dla ciepła jest przede wszystkim *ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.), znajdująca rozwinięcie w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło* (Dz. U. Nr 193, poz. 1423, zwanym też *rozporządzeniem taryfowym cieplnym*) i istotne uzupełnienie w *ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. z 2007 r. Nr 155 poz. 1095 z późn. zm.) oraz w *ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.). Procedurę postępowania przed Prezesem URE wyznacza treść Kodeksu postępowania administracyjnego.

W tym miejscu zasadne wydaje się przypomnienie niektórych podstawowych pojęć z tzw. „słowniczka”. Zgodnie z ustawą – Prawo energetyczne, **taryfa** to zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne (ciepłownicze) i wprowadzony jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą (por. art. 3 pkt 17 tej ustawy). **Przedsiębiorstwo energetyczne** to podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi (por. art. 3 pkt 12 tej ustawy). **Odbiorca** – to każdy, kto otrzymuje lub

pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym (por. art. 3 pkt 13 tej ustawy). **Ciepło** – to energia cieplna w wodzie gorącej, parze lub w innych nośnikach (por. art. 3 pkt 2 tej ustawy). **Przesyłanie** – transport ciepła siecią ciepłowniczą do odbiorców przyłączonych do tej sieci (por. art. 3 pkt 4 lit. c tej ustawy). **Dystrybucja**, to rozdział ciepła do odbiorców przyłączonych do sieci ciepłowniczej (por. art. 3 pkt 5 lit. c tej ustawy). **Obrót** – działalność gospodarcza polegająca na handlu hurtowym albo detalicznym paliwami lub energią (por. art. 3 pkt 6 tej ustawy). **Zaopatrzenie w ciepło**, to procesy związane z dostarczaniem ciepła do odbiorców (por. art. 3 pkt 8 tej ustawy). **Sieci** natomiast, to instalacje połączone i współpracujące ze sobą, służące do przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, należące do przedsiębiorstwa energetycznego (por. art. 3 pkt 11 tej ustawy). **Regulacja**, czyli stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców (por. art. 3 pkt 15 tej ustawy). **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; koszty uzasadnione nie są kosztami uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów podatkowych (por. art. 3 pkt 21 tej ustawy). **Subsydiowanie skrócone** jest pokrywaniem kosztów jednego rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej lub kosztów dotyczących jednej grupy odbiorców przychodami pochodzącymi z innego rodzaju wykonywanej działalności lub od innej grupy odbiorców (por. art. 3 pkt 32 tej ustawy). **Kogeneracja** to równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego (por. art. 3 pkt 33 tej ustawy). **Ciepło użytkowe w kogeneracji** służy zaspokojeniu niezbędnego zapotrzebowania na ciepło i chłód, które gdyby nie było wytworzone w kogeneracji, zostałyby pozyskane z innych źródeł (por. art. 3 pkt 34 tej ustawy).

Sprawozdanie finansowe składa się z bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej obejmującej wprowadzenie do sprawozdania finansowego a także dodatkowe informacje i objaśnienia (por. art. 45 ust. 2 ustawy o rachunkowości). W **bilansie** wykazuje się stany aktywów i pasywów na dzień kończący bieżący i poprzedni rok obrotowy. W przypadku sporządzania bilansu na inny dzień, w bilansie wykazuje się stan aktywów i pasywów na ten dzień oraz dzień kończący rok obrotowy bezpośrednio poprzedzający dzień bilansowy (por. art. 46 ust. 1 ust. 1a ustawy o rachunkowości). W **rachunku zysków i strat** wykazuje się oddzielnie przychody, koszty, zyski i straty oraz obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego za bieżący i poprzedni rok obrotowy (por. art. 47 ust. 1 ustawy o rachunkowości). **Informacja dodatkowa** powinna zawierać istotne dane i objaśnienia niezbędne do tego, aby sprawozdanie finansowe odpowiadało warunkom określonym w ustawie (rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy) a w szczególności obejmować: 1) wprowadzenie do sprawozdania finansowego, zawierające opis przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, w tym metod wyceny i sporządzenia sprawozdania finansowego w zakresie, w jakim ustawa pozostawia jednostce prawo wyboru, oraz przedstawienie przyczyn i skutków ich ewentualnych zmian w stosunku do roku poprzedzającego; 2) dodatkowe informacje i objaśnienia: a) do pozycji bilansu, rachunku zysków i strat, zestawienia zmian w kapitale (funduszu) własnym oraz rachunku przepływów pieniężnych za okresy objęte sprawozdaniem finansowym, b) proponowany podział zysku lub pokrycia straty, c) podstawowe informacje dotyczące pracowników i organów jednostki, d) inne istotne informacje dla zrozumienia sprawozdania finansowego (por. art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości). Jednostka, która w roku obrotowym, za który sporządza sprawozdanie finansowe oraz w roku poprzedzającym ten rok obrotowy nie osiągnęła dwóch z następujących trzech wielkości: 1) średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło nie więcej niż 50 osób, 2) suma aktywów bilansu na koniec roku obrotowego w walucie polskiej nie przekroczyła równowartości dwóch milionów euro, 3) przychody netto ze sprzedaży produktów i towarów oraz operacji finansowych w walucie polskiej nie przekroczyły równowartości czterech milionów euro – może sporządzić sprawozdanie finansowe w formie uproszczonej (por. art. 50 ust. 2 ustawy o rachunkowości). Roczne sprawozdania finansowe jednostki podlegają zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego. Przed zatwierdzeniem roczne sprawozdanie finansowe jednostek podlega badaniu zgodnie z ustawą o rachunkowości (por. art. 53 ust. 1 oraz art. 64 ustawy o rachunkowości). Celem badania sprawozdania

finansowego jest wyrażenie przez biegłego rewidenta pisemnej opinii wraz z raportem o tym, czy sprawozdanie finansowe jest zgodne z zastosowanymi zasadami (polityką) rachunkowości oraz czy rzetelnie i jasno przedstawia sytuację majątkową i finansową, jak też wynik finansowy badanej jednostki. Opinia powinna w szczególności stwierdzać, czy badane sprawozdanie finansowe: 1) zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych; 2) zostało sporządzone zgodnie z określonymi ustawą zasadami rachunkowości; 3) jest zgodne, co do formy i treści z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, statutem lub umową; 4) przedstawia rzetelnie i jasno wszystkie istotne dla oceny jednostki informacje, w odniesieniu do sprawozdania z działalności jednostki. Ponadto, opinia powinna w sposób jednoznaczny wskazywać powody wyrażenia zastrzeżeń do sprawozdania finansowego, wyrażenia opinii negatywnej lub odmowy wyrażenia opinii, z uwagi na zaistnienie okoliczności uniemożliwiających jej sformułowanie. Zastrzeżenia należy wyrazić w sposób wskazujący ich zasięg (por. art. 65, art. 67 i art. 69 ustawy o rachunkowości).

II. Taryfy dla ciepła w kontekście podstawowych wskaźników ekonomicznych przy ocenie zwrotu z kapitału

Podstawowe wielkości z rachunku zysków i strat – przedstawiane w co najmniej trzyletnim przedziale czasowym – stanowią istotne kryterium przy dokonywaniu oceny efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa energetycznego ubiegającego się o zwrot z kapitału (por. art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne¹⁾ oraz § 11 i § 25 rozporzą-

¹⁾ Zgodnie z art. 45 ust. 1, 2, 3 ustawy – Prawo energetyczne, przedsiębiorstwa energetyczne ustalają taryfy dla paliw gazowych lub energii, stosownie do zakresu wykonywanej działalności gospodarczej wymagającej koncesji w trybie przepisanych w tej ustawie. Taryfy należy kalkulować w sposób zapewniający: 1) pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami gazowymi i energią oraz magazynowania, skraplania lub regazyfikacji paliw gazowych, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność; 1a) pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych w zakresie magazynowania paliw gazowych, w tym budowy, rozbudowy i modernizacji magazynów paliw gazowych wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność w wysokości nie mniejszej niż stopa zwrotu na poziomie 6%; 2) pokrycie kosztów uzasadnionych ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych w związku z realizacją ich zadań; 3) ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. Taryfy dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła mogą uwzględniać koszty współfinansowania przez przedsiębiorstwa energetyczne ▶

dzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło²⁾ Dz. U. Nr 193, poz. 1423).

Zasadne zdaje się zatem przeanalizowanie (opisanych i scharakteryzowanych w opinii biegłego rewidenta) takich wskaźników jak np. 1) przychody ze sprzedaży, zysk netto, aktywa, środki trwałe netto, kapitał własny oraz wskaźniki rentowności ROA (rentowność majątku), ROE (rentowność kapitału, rentowność sprzedaży), istotę oceny stanowi tendencja wzrostowa.

Wskaźnik rentowności aktywów (*return on investment* – ROA) mierzy zdolność aktywów firmy do generowania zysku i oznacza wygoszczony w danym okresie zysk operacyjny (zysk przed odsetkami i opodatkowaniem) do średniej wartości aktywów. W ten sposób mierzona jest efektywność wykorzystania zasobów jednostki i powstaje informacja o efektywności gospodarowania środkami. Niekiedy wskaźnik ten liczony bywa jako relacja zysku netto do aktywów ogółem.

przedsięwzięć i usług zmierzających do zmniejszenia zużycia paliw i energii u odbiorców, stanowiących ekonomiczne uzasadnienie uniknięcia budowy nowych źródeł energii i sieci. Taryfy dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła mogą uwzględniać koszty współfinansowania przez przedsiębiorstwa energetyczne przedsięwzięć związanych z rozwojem odnawialnych źródeł energii.

- 2) Ceny i stawki opłat dla pierwszego roku stosowania taryfy ustala się na podstawie planowanych na ten rok: 1) uzasadnionych rocznych kosztów wykonywania działalności gospodarczej w zakresie zaopatrzenia w ciepło; 2) uzasadnionych rocznych kosztów modernizacji i rozwoju oraz kosztów realizacji inwestycji z zakresu ochrony środowiska; 3) uzasadnionego zwrotu z kapitału. Suma uzasadnionych rocznych kosztów oraz uzasadnionego zwrotu z kapitału stanowi uzasadniony planowany przechód przedsiębiorstwa energetycznego ze sprzedaży ciepła będący podstawą kalkulacji cen i stawek opłat ustalanych w taryfie. Planowana wielkość zwrotu z kapitału powinna uwzględniać zwrot z kapitału własnego i obcego, służących do finansowania majątku zaangażowanego do wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo energetyczne. **Uzasadniona wielkość zwrotu z kapitału** powinna być odpowiednia do charakteru wykonywanej działalności gospodarczej i ponoszonego w związku z tym ryzyka, a przy jej określaniu należy w szczególności uwzględnić następujące przesłanki: 1) warunki panujące na rynkach finansowych i wynikający z nich poziom stóp procentowych, ocenę ryzyka wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo energetyczne, a także wartość aktywów przedsiębiorstwa, która jest faktycznie zaangażowana w działalność gospodarczą związaną z zaopatrzeniem w ciepło i energię elektryczną; 2) **uwzględnienie zwrotu z kapitału w kalkulacji cen i stawek opłat nie może spowodować nadmiernego wzrostu opłat ponoszonych przez odbiorców**; 3) oszczędności uzyskane w wyniku obniżenia kosztów działalności przedsiębiorstwa energetycznego wynikające z **poprawy efektywności jego funkcjonowania**; 4) poziom cen ciepła z alternatywnych źródeł ciepła, które mogłyby być w sposób ekonomicznie i technicznie uzasadniony, wykorzystane w celu pokrycia zapotrzebowania na to ciepło.

Wskaźnik zwrotu z kapitału własnego (*return on equity* – ROE) mierzy wielkość zysku po opodatkowaniu, przypadającą na średnią wartość kapitału własnego, czyli zdolność kapitału własnego do generowania zysku netto³⁾.

Wskaźniki ekonomiczne służą ocenie pozycji finansowej jednostki (*standing* finansowy) i poprzez porównanie pozwalają ocenić charakter zmian wewnętrznych, zachodzących w jednostce.

Przy dokonywaniu oceny nie należy pomijać praktycznego znaczenia tzw. „Piramidy Du Pont’a”, czyli modelu opartego na wskaźniku rentowności aktywów.

$$\text{Wskaźnik rentowności aktywów} = \frac{\text{Aktywa ogółem (przeciętnie)}}{\text{Zysk netto}}$$

Wskaźnik rentowności aktywów = rentowność sprzedaży × wskaźnik obrotu aktywami

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 c ustawy – Prawo energetyczne, do zakresu działania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki należy ustalanie wysokości uzasadnionego zwrotu z kapitału dla przedsiębiorstw energetycznych przedkładających taryfy do zatwierdzenia.

III. Taryfy dla ciepła w kontekście współczynników korekcyjnych

Współczynnik korekcyjny (Xr), o jakim mowa w § 26 cyt. rozporządzenia taryfowego, ustalany jest dla danego rodzaju działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorstwo energetyczne w zakresie zaopatrzenia w ciepło. Określa on **projektowaną poprawę efektywności funkcjonowania tego przedsiębiorstwa oraz zmianę warunków wykonywania przez to przedsiębiorstwo danego rodzaju działalności gospodarczej w następnym roku w stosunku do poprzedniego roku stosowania taryfy [w %]**.

W okresie stosowania taryfy, nie krótszym niż 2 lata, ceny i stawki opłat ustalone dla pierwszego roku jej stosowania, przedsiębiorstwo może dostosować do **zmieniających się warunków wykonywania działalności gospodarczej**. Dostosowanie cen i stawek opłat może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od ich wprowadzenia jako obowiązujących i nie częściej niż co 12 miesięcy.

W praktyce regulacyjnej niezmiennie rzadko zdarza się, że przedsiębiorstwa energetyczne uzasadniają taryfę dla ciepła na okres dłuższy niż 1 rok. Każdorazowo wymaga to wnikliwej, indywidualnej analizy (np. zakresu rzeczowego inwestycji, danych historycznych z wcześniejszych wniosków, analizy

³⁾ Por. A. Rutkowski, Podstawy finansów i rachunkowości, s. 45-46 i s. 51.

porównawczej w ramach podobnych przedsięwzięć energetycznych), tym bardziej że generalnie w przepisach brak jednoznacznych kryteriów pozwalających określić poziom współczynnika X_r (np. dużej ostrożności wymaga uwzględnienie tylko rozmiarów zakończonych modernizacji jako przesłanka ustalenia wyższego od 0 współczynnika X_r).

Ustalenie X_r stawało się istotne przy niestabilnych cenach (np. wysokie wzrosty kosztów wskutek usztywnienia cen w obrocie węglem, brak prognozy kształtowania cen paliw gazowych) czy zmienianych przepisach podatkowych (np. rosnące podatki od nieruchomości).

Perspektywa uzyskania pewnej swobody decyzji w pierwszym roku obowiązywania taryfy dla ciepła przedsiębiorstwa energetycznego powinna być kusząca, bowiem koszty i ewentualne zyski nie stają się przedmiotem weryfikacji Regulatora.

IV. Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia zapotrzebowania na ciepło

Zgodnie z art. 16 ustawy – Prawo energetyczne, przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii sporządzają dla obszaru swojego działania – na okresy nie krótsze niż 3 lata⁴⁾ – plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, uwzględniając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo kierunki rozwoju gminy określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Przedmiotowe plany zaopatrzenia w ciepło powinny zapewniać minimalizację nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne tak, aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat dla ciepła, przy zapewnieniu ciągłości, niezawodności i jakości dostaw. W celu racjonalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych przedsiębiorstwa energetyczne są obowiązane współpracować z przyłączonymi podmiotami oraz gminami.

Plany zaopatrzenia, będące przedmiotem tego omówienia, obejmują w szczególności: 1) przewidywany zakres dostarczania ciepła, 2) przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci oraz ewentualnych nowych źródeł ciepła, 3) przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie, 4) przewidywany sposób finansowania inwestycji, 5) przewidywane przychody niezbędne do realizacji planów, 6) przewidywany harmonogram realizacji inwestycji.

Posiadanie przez przedsiębiorstwa energetyczne planów zaopatrzenia w ciepło ma szczególne znaczenie, gdy przedsiębiorstwa planują przyłączenia nowych odbiorców do sieci.

Zgodnie z § 7 ust. 8 i 24 rozporządzenia taryfowego ciepłego, taryfa przedsiębiorstwa zajmującego się przesyłaniem i dystrybucją ciepła zawiera stawki opłat za przyłączenie do sieci kalkulowane w odniesieniu do jednostki długości przyłącza na podstawie 1 średniorocznych nakładów inwestycyjnych na budowę przyłączy, określonych w planie rozwoju. Koszty jednostkowe, stanowiące podstawę obliczenia stawki opłaty za przyłączenie – określone dla danego rodzaju przyłącza [w zł/m] – to 1/4 ww. średniorocznych nakładów inwestycyjnych dla danego rodzaju przyłączy [w zł], podzielona przez planowaną, średnią w roku, długość odcinków rurociągów dla danego rodzaju przyłączy określonych w planie rozwoju.

Nakłady inwestycyjne przyłączenia do sieci ciepłowniczej obejmują nakłady na budowę odcinków przyłącza do ściany wężła ciepłego i wykonanie przejścia przyłącza przez tę ścianę oraz zainstalowanie w pomieszczeniu wężła ciepłego układu pomiarowo-rozliczeniowego wraz z niezbędnym osprzętem i armaturą oraz dokonaniem koniecznych połączeń, a w przypadku sieci ciepłowniczej, w której nośnikiem jest ciepła woda, także nakłady na zainstalowanie urządzenia regulacyjnego natężenie przepływu nośnika ciepła. W przypadku przyłączenia do zewnętrznych instalacji odbiorczych należących do przedsiębiorstwa energetycznego, nakłady inwestycyjne obejmują nakłady na budowę odcinków przyłącza do ściany obiektu i wykonanie przejścia przyłącza przez tę ścianę oraz zainstalowanie stosownych urządzeń, osprzętu aparatury i koniecznych przyłączy.

Przedsiębiorstwa, o których tu mowa, przedkładają Prezesowi URE corocznie – do dnia 1 marca – sprawozdanie z realizacji planów.

V. Procedura administracyjna w procesie zatwierdzenia taryf

Przedsiębiorstwa energetyczne ustalają taryfy dla ciepła⁵⁾ (wraz z uzasadnieniem) zgodnie z zakresem udzielonych koncesji (por. art. 45 ust. 1 ustawy –

⁴⁾ Por. też art. 16 ust. 2a i 2b ustawy – Prawo energetyczne.

⁵⁾ Zgodnie z art. 47 ust. 2 c, d ustawy – Prawo energetyczne w przypadku upływu okresu, na jaki została ustalona taryfa, do dnia wejścia w życie nowej taryfy stosuje się taryfę dotychczasową, jeżeli decyzja Prezesa URE nie została wydana albo toczy się postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa URE. Taryfy dotychczasowej – o jakiej wyżej mowa – nie stosuje się, jeżeli decyzja Prezesa URE odmawiająca zatwierdzenia taryfy jest uzasadniona koniecznością obniżenia cen i stawek opłat poniżej cen i stawek opłat zawartych w dotychczasowej taryfie i wynika z udokumentowanych i opisanych zmian zewnętrznych warunków wykonywania przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 47 ust. 4 ustawy – Prawo energetyczne, przedsiębiorstwo energetyczne wprowadza taryfę do stosowania nie wcześniej niż po upływie 14 dni i nie później niż do 45 dnia od jej opublikowania.

Prawo energetyczne) i przedstawiają je Prezesowi URE do zatwierdzenia, jeśli zostały skalkulowane w sposób zapewniający: 1) pokrycie kosztów uzasadnionych wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność; 2) pokrycie kosztów uzasadnionych ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych w związku z realizacją ich zadań; 3) ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat (por. też np. § 25 ust. 2 pkt 2 i §27⁶⁾ rozporządzenia taryfowego ciepłego).

Oddział URE – właściwy terytorialnie ze względu na siedzibę przedsiębiorstwa energetycznego – przyjmuje od przedsiębiorstwa energetycznego opłacony wniosek o zatwierdzenie taryfy i taryfę dla ciepła wraz z uzasadnieniem oraz stosowne załączniki (kopie dokumentów poświadczone „za zgodność” z oryginałem przez osoby wskazane w KRS lub pełnomocników reprezentujących zawody zaufania publicznego, czyli notariuszy, radców prawnych, adwokatów, doradców podatkowych, rzeczników patentowych – por. art. 76a K.p.a.).

W oddziale sprawdzana jest kompletność dokumentów w trybie prawem przepisany i analizuje się wnioski pod względem formalno-prawnym, a przede wszystkim weryfikuje:

- 1) uiszczenie opłaty skarbowej na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.) i rozporządzenia Ministra finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330);
- 2) prawidłowe podpisanie – na każdej stronie – przez osoby uprawnione do reprezentacji, wymienione w KRS (por. też art. 76 § 2 k.p.a.⁷⁾),
- 3) aktualność odpisu z KRS (wydanego nie wcześniej niż 3 miesiące przed przedstawieniem go organowi prowadzącemu postępowanie).

Jeżeli – składając wniosek o zatwierdzenie taryfy – nie uiszczono opłaty tytułem kosztów postępowania, na podstawie art. 261 § 1 K.p.a. Regulator wyznaczy termin do jej wniesienia (nie krótszy niż 7 dni i nie dłuższy niż 14 dni), pod rygorem zwrotu wniosku. W przypadku stwierdzenia innych braków formalnych, zasadne jest przygotowanie wezwania w trybie

art. 64 § 2 K.p.a. i pouczenie o konsekwencjach nieuzupełnienia braków (pozostawienie wniosku bez rozpoznania). Do dokumentów stanowiących istotny dowód w procesie zatwierdzenia taryfy należy zaliczyć: sprawozdania finansowe za ostatni rok obrotowy; oświadczenie o rzetelności danych; oświadczenie o posiadaniu świadectw kwalifikacji osób zatrudnionych.

O każdym przypadku niezatwierdzenia sprawy w terminie, o jakim mowa w art. 35 K.p.a.⁸⁾, organ prowadzący postępowanie administracyjne zawiadamia stronę postępowania⁹⁾.

Po dokonaniu analizy wniosku o zatwierdzenie taryfy i samej taryfy¹⁰⁾ pod względem formalno-prawnym, ekonomicznym oraz technicznym z prowadzonej sprawy sporządza tę opinię z rekomendacją co do rozstrzygnięcia przez Prezesa URE (z upoważnienia którego działa Dyrektor stosownej komórki organizacyjnej). Czynności niezbędne przy weryfikacji wniosku taryfowego i taryfy dla ciepła obejmują przede wszystkim:

- 1) podział na grupy odbiorców,
- 2) analizę wysokości planowanej mocy zamówionej (udokumentowanej) z uwzględnieniem zmian tej wielkości w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok stosowania taryfy,
- 3) analizę planowanej ilości sprzedaży ciepła, obejmującą opis i określenie ilości (np. według wskaźników wykorzystania mocy cieplnej albo według sprzedaży wykonanej w roku poprzednim),
- 4) analizę udokumentowanych, uzasadnionych kosztów stałych (obejmujących amortyzację środków trwałych, czyli majątku – niekiedy wraz z kosztami modernizacji i rozwoju, wynagrodzenia, remonty własne oraz obce, świadczenia, pozostałe koszty stałe, inne usługi obce, udokumentowane podatki i opłaty, materiały i energię, koszty administracyjne)

⁶⁾ W przypadku nieprzewidzianej, istotnej zmiany warunków wykonywania przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej jest możliwa zmiana taryfy wprowadzonej do stosowania, po dokonaniu analizy i oceny skutków ekonomicznych tych zmian.

⁷⁾ Opłatę z tytułu pełnomocnictwa zgodnie z właściwością miejscową Środkowo-Zachodniego Oddziału Terenowego URE z siedzibą w Łodzi – w wysokości 17 zł – należy wnieść na konto Urzędu Miasta Łodzi Dzielnicą Polesie GETIN NOBLE BANK SA 29 1560 0013 2031 0305 5159 0074 lub gotówką w kasie organu podatkowego.

⁸⁾ Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwione sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o dowody powszechnie znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Do terminów tych nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszania postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

⁹⁾ Zgodnie z art. 28 k.p.a., strona jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

¹⁰⁾ Por. też § 12, 12, 24, 25, 26 27 rozporządzenia taryfowego ciepłego.

i zmiennych (obejmujących paliwo, energię, wodę, ścieki, opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska, pozostałe koszty zmienne),

- 5) analizę kosztów modernizacji i rozwoju (w tabeli odpisy amortyzacyjne od planowanych działań rozwoju z planu rozwoju i modernizacji),
- 6) ustalenie podstaw do żądania zwrotu z kapitału (w kontekście § 25 rozporządzenia taryfowego ciepłego oraz art. 23 ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy – Prawo energetyczne),
- 7) sprawdzenie, czy kalkulacja jest zgodna z rozporządzeniem taryfowym (por. §18 rozporządzenia taryfowego ciepłego w zakresie ceny wytwarzania za moc ciepłą; §21 tego rozporządzenia w zakresie stawek za usługi przesyłowe w zależności od własności sieci, węzła itp.),
- 8) analizę kosztów finansowych opartą na zawartych umowach kredytowych i umowach pożyczek,
- 9) symulację końcową (podstawą jest planowana moc i planowana sprzedaż w kontekście cen i stawek opłat z roku poprzedniego, które należy pomnożyć przez moc i sprzedaż, by otrzymać przychód za rok poprzedni).

W postępowaniu o zatwierdzenie taryfy dla ciepła przedsiębiorstwa energetycznego – jak w każdym postępowaniu administracyjnym – Regulator zawiadamia stronę o zebraniu materiału dowodowego w sprawie i wyznacza termin do ostatecznego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.

Mając na uwadze treść art. 44-46 ustawy – Prawo energetyczne organ regulacyjny wydaje decyzję zatwierdzającą taryfę lub odmawiającą zatwierdzenia.

Prezes URE kieruje do ogłoszenia (na koszt przedsiębiorstwa energetycznego), we właściwym miejscowo wojewódzkim dzienniku urzędowym zatwierdzone taryfy dla ciepła – w terminie 7 dni od dnia zatwierdzenia taryfy (por. art. 47 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne).



Gabriela Kaczmarek
Główny specjalista w Środkowo-Zachodnim
Oddziale Terenowym URE

Fragment ustawy

z dnia 22 lipca 2010 r.

o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

(...)

art. 9:

a) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) sprzedaż energii elektrycznej nabywcy końcowemu na terytorium kraju, w tym przez podmiot nieposiadający koncesji na wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję lub obrót energią elektryczną w rozumieniu przepi-

sów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, który wyprodukował tę energię;”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2, Za zużycie energii elektrycznej nie uznaje się strat powstałych w wyniku przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, z wyłączeniem energii zużytej w związku z jej przesyłaniem lub dystrybucją oraz energii elektrycznej pobranej nielegalnie.”

(...)

UPROSZCZONY SPOSÓB KALKULACJI CEN CIEPŁA WYTWARZANEGO W JEDNOSTKACH KOGENERACJI¹⁾

Paweł Bogusławski

Geneza zmian

W dniu 11 marca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁾. Istotną zmianą w prawie energetycznym dla wytwórców ciepła w źródłach, które posiadają jednostkę kogeneracji, jest możliwość kształtowania planowanego przychodu ze sprzedaży ciepła na podstawie publikowanych przez Prezesa URE, do 31 marca każdego roku, średnich cen sprzedaży ciepła, wytworzonego w należących do przedsiębiorstw posiadających koncesje jednostkach wytwórczych niebędących jednostkami kogeneracji oraz ustalanego przez Prezesa URE wskaźnika referencyjnego.

Dotychczasowy sposób taryfowania tych źródeł był oparty o formułę kosztową, która zawierała niewielkie możliwości zastosowania bodźców poprawy efektywności prowadzenia działalności gospodarczej.

Dotychczasowy sposób taryfowania źródeł posiadających jednostki kogeneracji, powodował także trudności przy rozdzieleniu kosztów na koszty wytwarzania ciepła i koszty wytwarzania energii elektrycznej. Jest wiele sposobów takiego podziału, a najbardziej popularne są dwa z nich: metoda fizyczna – przypisująca koszty wytwarzania według klucza podziału ilości wytworzonego ciepła do ilości wytworzonej energii elektrycznej i metoda elektrowni równoważnej – porównująca koszty wytworzenia jednostki energii elektrycznej do zbliżonej wielkością elektrowni wytwarzającej z tego samego paliwa pierwotnego wyłącznie energię elektryczną. Jednak każda z metod jest obciążona wadami.

Dotychczasowy sposób taryfowania stwarzał także problem co do uznawania lub nie uznawania przychodu związanego ze świadectwami pochodzenia, wspierającymi odnawialne źródła energii oraz kogenerację, od czasu ich (świadectw) wprowadzenia.

Wprowadzenie nowych przepisów umożliwiających kształtowanie cen ciepła w uproszczony sposób usuwa nadmienione powyżej problemy, spełniając także wytyczne kierunki i realizując wskazane działania polityki energetycznej Polski do 2030 roku. Wprowadzając zmiany mechanizmów regulacji poprzez wprowadzenie metod kształtowania cen ciepła z zastosowaniem cen referencyjnych, wprowadza się także bodźce do optymalizacji kosztów zaopatrzenia w ciepło, co powinno wpływać na efektywność ekonomiczną regulowanych przedsiębiorstw.

Wady dotychczasowej metody

Przy stosowaniu formuły kosztowej w przypadku źródeł wytwarzających energię elektryczną i ciepło w kogeneracji, występowały trudności przy podziale kosztów, które należało wyodrębnić stosując algorytm podany w § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło³⁾. Dodatkowo, zarówno algorytm podany w § 13 ust. 1 jak i algorytm podany w § 13 ust. 2 ww. rozporządzenia, wskazywał na konieczność obliczenia przychodu ze sprzedaży energii elektrycznej, co po wprowadzeniu wsparcia dla kogeneracji w postaci świadectw pochodzenia (od lipca 2007 r.) i możliwości uzyskania w związku z tym dodatkowego strumienia finansowego przez przedsiębiorstwo energetyczne, powodowało różną interpretację przepisów.

W przypadku uznania planowanego przychodu ze sprzedaży energii elektrycznej związanego ze świadectwami pochodzenia z kogeneracji lub świadectwami pochodzenia z odnawialnego źródła energii, przy stosowaniu § 13 ust. 1 ww. rozporządzenia, który nakazywał przedsiębiorstwom wytwarzającym ciepło użytkowe oraz energię elektryczną w skojarzeniu, z ogólną roczną sprawnością na poziomie co najmniej 70%, obliczanie planowanego uzasadnionego przychodu ze sprzedaży ciepła, jako różnicę między łącznymi plano-

¹⁾ W związku z powołaniem Autora do Rady Programowej XVI Konferencji RYNEK CIEPŁA REC 2010 r. w Nałęczowie, artykuł został także przekazany jako referat na ww. konferencji, która odbyła się w dniach 20-22 października br.

²⁾ Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 21, poz. 104)

³⁾ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz. U. z 2006 r. Nr 193, poz. 1423)

wanymi uzasadnionymi przychodami z wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przetwarzania oraz magazynowania ciepła oraz wytwarzania energii elektrycznej w danym źródle a planowanym przychodem ze sprzedaży energii elektrycznej, zmniejszał się planowany przychód ze sprzedaży ciepła, natomiast w przypadku nie uznania tej części przychodu, korzyść dla przedsiębiorstwa była podwójna, gdyż kosztem związanym ze świadectwami obciążani byli nie tylko odbiorcy energii elektrycznej ale także odbiorcy ciepła, co wynikało z poniższego wzoru.

$$Pc = Pec - Es \times Ce$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

- Pc – planowane przychody ze sprzedaży ciepła dla pierwszego roku stosowania taryfy;
- Pec – planowane łączne uzasadnione przychody ze sprzedaży ciepła i energii elektrycznej dla pierwszego roku stosowania taryfy, stanowiące sumę planowanych łącznych kosztów wytwarzania ciepła i energii elektrycznej oraz zwrotu z kapitału zaangażowanego w wykonywanie działalności gospodarczej związanej z wytwarzaniem ciepła i energii elektrycznej;
- Es – planowaną wielkość sprzedaży energii elektrycznej dla pierwszego roku stosowania taryfy;
- Ce – cenę energii elektrycznej ustaloną w taryfie dla danego źródła, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 46 ust. 3 i 4 ustawy, lub cenę planowaną do uzyskania w warunkach konkurencji, o których mowa w art. 49 ustawy, dla pierwszego roku stosowania taryfy.

Odwrotna sytuacja występowała w przypadku przedsiębiorstw energetycznych wytwarzających ciepło użytkowe oraz energię elektryczną w skojarzeniu, z ogólną roczną sprawnością na poziomie niższym niż 70 %. Po przyjęciu planowanego przychodu ze sprzedaży energii elektrycznej wynikającego ze świadectw pochodzenia, planowany uzasadniony przychód ze sprzedaży ciepła wzrastał o wielkość strumienia finansowego wynikającego z praw majątkowych związanych ze świadectwami pochodzenia. Skutkiem takiego podejścia w przypadku zastosowania poniższego wzoru zgodnie z § 13 ust. 2 ww. rozporządzenia, był wzrost kształtowanych cen ciepła.

$$Pc = Kcs + Eu \times Ce$$

gdzie:

- Kcs – planowane koszty operacyjne wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału, dotyczące urządzeń i instalacji służących do wytwarzania ciepła sprzedawanego odbiorcom, dla pierwszego roku stosowania taryfy;
- Eu – planowane obniżenie produkcji energii elektrycznej dla pierwszego roku stosowania taryfy, spowodowane poborem pary z turbin przez urządzenia i instalacje służące do wytwarzania ciepła sprzedawanego odbiorcom.

Konieczna była zmiana przepisów wprowadzających możliwość różnej ich interpretacji.

Kierunki w polityce energetycznej

Przyjęcie pakietu energetyczno-klimatycznego w dniu 23 kwietnia 2009 r. skutkuje dla Polski przede wszystkim koniecznością ograniczenia emisji. Biorąc pod uwagę strukturę paliwa pierwotnego używanego do wytwarzania ciepła w naszym kraju, z 75 % udziałem węgla kamiennego, spełnienie wymogów stawianych przez unijne dyrektywy może być bardzo trudne o ile w ogóle możliwe. Największym problemem polskiego ciepłownictwa będzie dostosowanie się do ograniczeń emisji po 2013 roku, kiedy to sukcesywnie będzie wdrażany aukcyjny system pozyskiwania uprawnień do emisji, a darmowe świadectwa będą prawdopodobnie przydzielane na zasadzie benchmarku, w odniesieniu do 10 wybranych najmniej emisyjnych instalacji wśród państw członkowskich. Wydaje się pewnym, że będą to instalacje wytwarzające ciepło z gazu ziemnego. Liczba uprawnień zero kosztowych będzie sukcesywnie zmniejszana aż do całkowitego przejścia na system aukcyjny.

Dążąc do osiągnięcia celów wskazywanych przez Unię Europejską, w dokumencie pn. „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”⁴⁾, przyjętym w dniu 10 listopada 2009 roku przez Radę Ministrów, za podstawowe kierunki polskiej polityki energetycznej, między innymi uznano:

- poprawę efektywności energetycznej,
- wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii,
- ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko.

Szczegółowym celem w zakresie poprawy efektywności energetycznej, jest między innymi zapisany w pkt 2.1. dwukrotny wzrost do roku 2020 produkcji energii elektrycznej wytwarzanej w technologii wysokosprawnej kogeneracji, w porównaniu do produkcji w 2006 roku.

Natomiast wśród działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej zapisano w pkt 2.2. stymulowanie rozwoju kogeneracji poprzez mechanizmy wsparcia, z uwzględnieniem kogeneracji ze źródeł poniżej 1 MW, oraz odpowiednią politykę gmin.

Jako jeden ze szczegółowych celów w rozdziale 3.1.2. w zakresie wzrostu bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, zostało podane dążenie do zastąpienia do roku 2030 ciepłowni zasilających scentralizowane systemy ciepłownicze polskich miast źródłami kogeneracyjnymi, natomiast dla realizacji tego celu zostały określone do podjęcia działania obejmujące preferowanie skojarzonego wytwarzania energii jako technologii zalecanej przy budowie nowych mocy wytwórczych.

W załączniku 2. do polityki energetycznej Polski do 2030 roku, wyniki prognozy zapotrzebowania na ciepło, według tabeli 8 wskazują wzrost z 7,4 Mtoe

⁴⁾ Polityka energetyczna Polski do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11)

w roku 2010, poprzez 8,2 Mtoe w roku 2015, następnie 9,1 Mtoe w roku 2020 oraz 10 Mtoe w 2025 roku i 10,5 Mtoe w 2030 roku. Przewiduje się także sukcesywny wzrost cen ciepła sieciowego, co zostało wskazane w tabeli 1.

Załącznik 3. do polityki energetycznej Polski do 2030 roku zawiera program działań wykonawczych na lata 2009 – 2012. Wskazano następujące działania z interesującego nas obszaru:

- Działanie 1.3. – stymulowanie rozwoju kogeneracji poprzez mechanizmy wsparcia, z uwzględnieniem kogeneracji ze źródeł poniżej 1 MW oraz odpowiednią politykę gmin. Jako sposób realizacji stymulowania rozwoju kogeneracji wskazano między innymi przygotowanie i sukcesywne wdrażanie nowych zasad regulacji cen ciepła sieciowego, które zapewnią likwidację skrośnego finansowania produkcji ciepła w skojarzeniu przychodami z produkcji energii elektrycznej i certyfikatów poprzez wprowadzenie metody porównawczej (benchmarking) w zakresie sposobu ustalania cen ciepła.
- Działanie 2.41. – konieczność zmiany mechanizmów regulacji poprzez wprowadzenie metod kształtowania cen ciepła z zastosowaniem cen referencyjnych oraz bodźców do optymalizacji kosztów zaopatrzenia w ciepło. Zalecany sposób realizacji to przygotowanie nowych zasad regulacji cen ciepła sieciowego poprzez wprowadzenie metody porównawczej.
- Działanie 2.42. – preferowanie skojarzonego wytwarzania energii jako technologii zalecanej przy budowie nowych mocy wytwórczych.

Mając na uwadze prognozowany w polityce energetycznej Polski do 2030 roku wzrost zapotrzebowania na ciepło (z którą to prognozą nie zgadza się autor niniejszego artykułu), a przede wszystkim ogromny potencjał w infrastrukturze sieciowej, która powstała w Polsce w drugiej połowie ubiegłego wieku, należy uruchamiać bodźce do rozwoju wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji. Istniejące sieci ciepłownicze we wszystkich dużych i niemal we wszystkich średniej wielkości miastach, umożliwiają rozwój kogeneracji w naszym kraju, co może przyczynić się do zrealizowania przez Polskę zobowiązań nałożonych przez Unię Europejską.

Zmiany w ustawie

Zgodnie z wytycznymi opisanymi przez działania 2.41. oraz 2.42 polityki energetycznej Polski do 2030 roku, ustawa o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, nałożyła na Prezesa URE poprzez art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. c zmienionej ustawy – Prawo energetyczne⁵⁾, obowiąz-

zek zbierania i przetwarzania informacji dotyczących przedsiębiorstw energetycznych, w tym obliczanie i ogłaszanie do 31 marca każdego roku, średnich cen sprzedaży ciepła z poprzedniego roku kalendarzowego (w zależności od rodzaju używanego paliwa pierwotnego), wytworzonego w należących do przedsiębiorstw posiadających koncesje jednostkach wytwórczych niebędących jednostkami kogeneracji,:

- opalanych paliwami węglowym,
- opalanych paliwami gazowymi,
- opalanych olejem opałowym,
- stanowiących odnawialne źródła energii.

Prezes URE został także uprawniony na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 3 lit. f ustawy – Prawo energetyczne do ustalania wskaźnika referencyjnego, o którym mowa w art. 47, ust. 2 f ustawy – Prawo energetyczne. Przepis ten stanowi, iż planowane przychody ze sprzedaży ciepła przyjmowane do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfie dla ciepła dla jednostek kogeneracji, oblicza się przy zastosowaniu wskaźnika referencyjnego ustalanego przez Prezesa URE zgodnie z metodologią określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 46 ust. 5 i 6 ustawy – Prawo energetyczne i średnich cen sprzedaży ciepła, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. c ustawy – Prawo energetyczne.

Z kolei art. 46 ust. 5 ustawy – Prawo energetyczne stanowi, iż Minister właściwy do spraw gospodarki, po zasięgnięciu opinii Prezesa URE, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf dla ciepła oraz szczegółowe zasady rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło, biorąc pod uwagę: politykę energetyczną państwa, zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów przedsiębiorstw energetycznych, w tym kosztów ich rozwoju, ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i opłat, poprawę efektywności dostarczania i wykorzystywania ciepła, równoprawne traktowanie odbiorców, eliminowanie subsydiowania skrośnego oraz przejrzystość cen i stawek opłat.

Natomiast art. 46 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne określając wymogi, jakie powinno spełniać rozporządzenie, o którym mowa w ust. 5, wskazuje w szczególności: w pkt 4 na określenie uproszczonego sposobu kalkulacji cen i stawek dla ciepła wytwarzanego w jednostkach kogeneracji stosując wskaźnik referencyjny, o którym mowa w art. 47 ust. 2 f; oraz w pkt 5 na określenie sposobu ustalania wskaźnika referencyjnego, o którym mowa w pkt 4.

Nowości w rozporządzeniu

Kierunki Polityki energetycznej Polski do 2030 roku oraz związane z nimi zmiany ustawy – Prawo energetyczne oraz możliwość pojawiania się nowych uwarunkowań w przyszłości, w tym zwiększonych kosztów emisji CO₂ oraz dynamika procesów rynkowych (zwłaszcza na rynku paliw) to przyczyny szybkiego

⁵⁾ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.)

przygotowania kolejnego rozporządzenia taryfowego dla ciepła⁶⁾ (dalej: „nowe rozporządzenie taryfowe”).

Zmiana dotycząca uproszczonego sposobu kształtowania taryf zmieniła diametralnie § 13 dotychczas obowiązującego rozporządzenia. Ogólna zasada planowania uzasadnionego przychodu ze sprzedaży ciepła sprowadza się do zastosowania wzoru zawartego w § 13 ust. 1 nowego rozporządzenia taryfowego:

$$Pc = Qs \times Cc$$

gdzie:

Pc – planowane przychody ze sprzedaży ciepła dla roku stosowania taryfy;

Qs – planowana wielkość ciepła wprowadzonego do sieci ciepłowniczej lub sprzedanego bezpośrednio odbiorcom dla roku stosowania taryfy dla danego źródła ciepła;

Cc – cena ciepła przyjęta przez przedsiębiorstwo energetyczne dla roku stosowania taryfy, nie wyższa od ceny referencyjnej, o której mowa w ust. 2.

Należy zwrócić uwagę na możliwość daną przedsiębiorstwu energetycznemu kształtującemu taryfę do przyjęcia niższej ceny do wyliczenia przychodu niż cena referencyjna. Tego rodzaju postępowanie będzie uzasadnione ochroną interesów odbiorców i dana możliwość powinna być wykorzystywana zawsze, gdy spełniony jest przy zastosowaniu ceny Cc niższej niż cena referencyjna, warunek pokrycia kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstwa energetycznego, określony w art. 45 ust. 1 pkt 1 – ustawy Prawo energetyczne. Takie działanie będzie również zachętą do przyłączania się nowych odbiorców do sieci ciepła systemowego, co wpłynie dodatnio na przychód, zysk i rentowność przedsiębiorstwa.

Sposób obliczenia ceny referencyjnej wskazuje wzór § 13 ust. 2 nowego rozporządzenia taryfowego:

$$Cr = Ccsn \times Xc$$

gdzie:

Cr – cena referencyjna obliczona dla źródła, o którym mowa w ust. 1, w zależności od rodzaju zużywanego w nim paliwa, o którym mowa w art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. c ustawy;

$Ccsn$ – średnia cena sprzedaży ciepła, o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. c ustawy, wytworzonego w jednostkach wytwórczych niebędących jednostkami kogeneracji, w których zużywane jest tego samego rodzaju paliwo, jak w danej jednostce kogeneracji;

Xc – obowiązujący wskaźnik referencyjny, o którym mowa w art. 47 ust. 2f ustawy, ustalany dla poszczególnych rodzajów paliw, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. c ustawy, według metodologii określonej w ust. 4.

Zarówno ust. 3 jak i ust. 7 § 13 nowego rozporządzenia taryfowego przewiduje przypadki, kiedy w źródłach, dla których przedsiębiorstwo energetyczne korzysta z uproszczonego sposobu kształtowania taryfy, zużywa jednocześnie kilka rodzajów paliw. W takiej sytuacji, do ustalenia ceny referencyjnej lub obliczenia średnich cen sprzedaży, należy dokonywać obliczeń, obliczając średnią cenę ważoną planowanym udziałem energii chemicznej poszczególnych rodzajów paliw zużywanych do wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w tym źródle.

W dobie nagminnego stosowania współspalania biomasy i paliwa węglowego, nie można było przeoczyć takich przypadków.

Metodologia ustalania wskaźnika referencyjnego w nowym rozporządzeniu taryfowym sprowadza się do zastosowania wzoru z § 13 ust. 4:

$$Xc = \frac{Ccsn + k}{Ccsn}$$

gdzie:

$Ccsn$ – średnia cena sprzedaży ciepła, o której mowa w art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. c ustawy, wytworzonego w jednostkach wytwórczych niebędących jednostkami kogeneracji, w których zużywane jest tego samego rodzaju paliwo, jak w danej jednostce kogeneracji;

k – przyrost kosztów obciążających jednostkę produkowanego ciepła w źródłach, o których mowa w ust. 1, wynikający z nowych lub zmiany obowiązujących regulacji prawnych w takim zakresie, w jakim koszty te obciążać będą produkcję ciepła w roku ustalania wskaźnika referencyjnego, a nie obciążały jej w roku poprzedzającym, obliczany dla poszczególnych rodzajów paliw, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. c ustawy.

Przy tak ustalonym algorytmie, jest wyraźna zachęta do inwestycji w źródła wytwarzające energię elektryczną i ciepło w kogeneracji. Pozytywne myślenie skłania do zrobienia założenia, że istniejące źródła będą we właściwy sposób gospodarować zwiększonymi przychodami, przeznaczając je nie tylko na cele konsumpcyjne, ale także na odtworzenie majątku, modernizację, ochronę środowiska i rozwój przedsiębiorstw.

Dziecko w szkole podstawowej po chwili zastanowienia powinno podać zbiór możliwych wartości Xc . Wskaźnik referencyjny nie może być mniejszy niż 1 (zakładając dla k wartości dodatnie). Ograniczenia wzrostu przychodów przedsiębiorstwa, o których mowa w dalszej części nowego rozporządzenia taryfowego, co sprowadza się do wzrostu opłat odbiorców, będą wyłącznie powodowały wydłużenie horyzontu czasowego, w którym nastąpi zrównanie się cen ciepła wytwarzanego w kogeneracji z cenami ciepła wytworzonego w ciepłowniach, bez skojarzenia.

Należy przy tym zauważyć, że istotą produkcji skojarzonej jest wykorzystanie energii chemicznej zawartej w paliwie do wytworzenia dwóch produktów – energii elektrycznej (lub mechanicznej) i ciepła. Dzie-

⁶⁾ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło <http://bip.mg.gov.pl/node/11067> (nie opublikowane w dniu oddania artykułu do druku)

ki temu, koszt jednostkowy tych produktów powinien być mniejszy niż wytworzenie ich w produkcji rozdzielonej. Dotychczasowe analizy średnich cen wytwarzanego ciepła dowodzą, że w zależności od rodzaju stosowanego paliwa, zróżnicowanie to wacha się w dosyć dużym zakresie. Jednak zawsze, dla badanych lat, średnia cena ciepła wytworzonego w kogeneracji była niższa niż cena wytworzonego ciepła w ciepłowniach nieposiadających jednostek kogeneracji.

Tabela 1. Ceny ciepła z różnych rodzajów paliw w ciepłowniach i elektrociepłowniach

Wyszczególnienie	2008			
	C	EC	EC/C	C/EC
	zł/GJ			%
Paliwo węglowe	29,57	23,69	80,12	124,82
Paliwo gazowe	52,27	30,78	58,89	169,82
Olej opałowy	64,66	20,28	31,36	318,84
Biomasa	32,45	22,39	68,99	144,93
Wyszczególnienie	2009			
	C	EC	EC/C	C/EC
	zł/GJ			%
Paliwo węglowe	33,83	25,00	73,90	135,32
Paliwo gazowe	59,21	29,93	50,55	197,83
Olej opałowy	75,93	20,70	27,26	366,81
Biomasa	34,90	26,19	75,04	133,26

Źródło: Opracowanie własne DPE – 5 Urzędu Regulacji Energetyki

Moim zdaniem, aby można było w pełni realizować przy zatwierdzaniu taryf dla ciepła obowiązek Prezesa URE wynikający z art. 23 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców ciepła, należałoby uwzględnić przy stosowaniu powyższego wzoru, wartości k mniejsze od zera.

Ograniczenie wzrostu przychodów w § 13 ust. 5 rozgraniczono na trzy okresy. W pierwszym okresie, w którym średnie ceny sprzedaży ciepła wytworzonego w jednostkach wytwórczych niebędących jednostkami kogeneracji zostały ogłoszone przez Prezesa URE po raz pierwszy, przedsiębiorstwa kształtujące taryfy w sposób uproszczony będą mogły zaplanować wzrost przychodów ograniczony do dwóch punktów procentowych powyżej średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym bezpośrednio poprzedzającym rok stosowania taryfy.

Drugim okresem jest pierwszy rok kolejnego okresu rozliczeń emisji CO₂. W związku z inercją danych dotyczącą ogłaszanych przez Prezesa URE średnich cen ciepła (średnie ceny ciepła obliczane są na podstawie danych z roku ubiegłego, co spowoduje brak uwzględnienia w nich ewentualnego zwiększonego kosztu emisji w roku 2013), ograniczenie wzrostu przedsiębiorstwa kształtującego taryfę w sposób uproszczony zostało ustalone na dwa punkty procen-

towe powyżej algorytmu, w którym najistotniejszym elementem jest koszt zakupu uprawnień do emisji dwutlenku węgla przez przedsiębiorstwo energetyczne w odniesieniu do jednostki ciepła wytworzonego w jednostce kogeneracji, wnioskującego o zatwierdzenie taryfy przedsiębiorstwa.

Jeżeli taryfa będzie zatwierdzana w okresie od 31 marca 2011 roku do dnia 31 marca 2013 roku oraz po dniu 31 marca 2014 roku, ograniczeniem wzrostu będzie wzrost nie przekraczający dwóch punktów procentowych powyżej przyrostu średnich cen ciepła wytworzonego w jednostkach niebędących jednostkami kogeneracji.

Przepis ograniczający wzrost przychodów jest wyłączony poprzez § 47 nowego rozporządzenia taryfowego, w przypadku oddania do użytku nowych jednostek kogeneracji, po dniu wejścia w życie przepisów nowego rozporządzenia taryfowego, umożliwiających kształtowanie cen ciepła w sposób uproszczony. Nowopowstałe przedsiębiorstwa mają możliwość stosowania do obliczenia planowanego przychodu cenę równą cenie referencyjnej, jednak i w tym przypadku działanie przedsiębiorstwa powinno być nacechowane racjonalnością oraz dbałością o ochronę interesów odbiorców i uwzględniać możliwość przyjęcia do wyliczenia planowanego przychodu cenę niższą niż referencyjna.

Trudnym do zrealizowania może być przepis § 13 ust. 8, który stanowi, iż taryfy zatwierdzone z zastosowaniem uproszczonego sposobu kształtowania cen ciepła obowiązują równo rok.

Uproszczony sposób taryfowania to możliwość dana przedsiębiorstwom i wybór tej metody należy do przedsiębiorstwa kształtującego taryfę. Oczywiście jest, że znajdą się w zbiorze przedsiębiorstw takie, które będą miały cenę wyższą niż wynikająca z uproszczonego sposobu kalkulacji z zastosowaniem wskaźnika referencyjnego. Możliwość kształtowania na dotychczasowych zasadach określa § 14 i § 27 nowego rozporządzenia taryfowego. Nie ma już progu sprawności i każde przedsiębiorstwo wytwarzające energię elektryczną i ciepło w kogeneracji ma możliwość stosowania zmodyfikowanego wzoru ze starego rozporządzenia, który był umieszczony w § 13 ust. 1. Modyfikacja polega przede wszystkim na transparentnym określeniu, że przychody uzyskane w związku ze świadectwami pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w kogeneracji zwiększają przychód uzyskany ze sprzedaży energii elektrycznej. Natomiast przychody uzyskane w związku ze świadectwami pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii zwiększają przychód wynikający ze sprzedaży energii elektrycznej jednak tylko do wielkości uzyskanego przychodu z tego tytułu w roku kalendarzowym poprzedzającym pierwszy rok stosowania taryfy.

Do oceny przez przedsiębiorstwo energetyczne została pozostawiona kwestia kalkulacji, co przyniesie większe korzyści: uzyskanie zatwierdzenia przez

Prezesa URE cen w taryfie ukształtowanej na bazie kosztów, pomniejszając planowany przychód z tytułu sprzedaży ciepła o wynikający ze świadectw pochodzenia strumień finansowy, czy też skorzystanie z możliwości uproszczonego sposobu kalkulacji cen, mając w ten sposób przychód wynikający ze świadectw pochodzenia jako dodatkowy profit, nie wpływający na ujęty przy kształtowaniu taryfy planowany przychód ze sprzedaży ciepła.

Dodatkowo, na przedsiębiorstwa posiadające źródła, w których wytwarzane jest ciepło w jednostkach kogeneracji, a nie korzystających z uproszczonego sposobu taryfowania, poprzez zapis § 27 ust. 1 nowego rozporządzenia taryfowego, nałożono obowiązek dostosowania swoich cen i stawek opłat ustalonych dla pierwszego roku stosowania taryfy do zmieniających się warunków wykonywania działalności gospodarczej według poniższego wzoru.

$$C_{sn} = C_{sb} \times [1 + (RPI - X_r) : 100]$$

gdzie:

C_{sn} – nowa cena lub stawka opłaty;

C_{sb} – dotychczas stosowana cena lub stawka opłaty przed zmianą;

RPI – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym, określony w komunikacie Prezesa GUS ogłoszony w Dzienniku Urzędowy RP „Monitor Polski”;

X_r – współczynnik korekcyjny, ustalany dla danego rodzaju działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorstwo energetyczne w zakresie zaopatrzenia w ciepło, określający projektowaną poprawę efektywności funkcjonowania tego przedsiębiorstwa oraz zmianę warunków wykonywania przez to przedsiębiorstwo danego rodzaju działalności gospodarczej w następnym roku w stosunku do poprzedniego roku stosowania taryfy.

Mając na uwadze kompetencje Prezesa URE wyrażone poprzez art. 23 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy – Prawo energetyczne, wskazujący, iż do zakresu działania Prezesa URE należy ustalanie współczynników korekcyjnych określających projektowaną poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa energetycznego oraz zmianę warunków wykonywania przez to przedsiębiorstwo danego rodzaju działalności gospodarczej oraz art. 23 ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy – Prawo energetyczne, stanowiący, że do zakresu działania Prezesa URE należy ustalanie okresu obowiązywania taryf i współczynników korekcyjnych, o których mowa w lit. a, można dojść do wniosku, że to w gestii Prezesa URE będzie określenie czasu i tempa osiągnięcia średnich cen ciepła, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. c ustawy – Prawo energetyczne. Oczywiście będzie to dotyczyło tych przedsiębiorstw posiadających źródła z jednostkami kogeneracji, których średnie ceny ciepła w znaczny sposób przewyższają publikowane przez Prezesa URE średnie ceny ciepła wytwarzanego w źródłach nie posiadających jednostek kogeneracji.

Co dalej ?

Został wykonany pierwszy krok realizujący kierunki określone w polityce energetycznej Polski do 2030 roku poprzez działanie 1.3. Wydaje się, że omówione w artykule zmiany regulacji będą bardzo silnie stymulowały rozwój kogeneracji. Praktyka pokaże czy przygotowanie i sukcesywne wdrażanie nowych zasad regulacji cen ciepła wytwarzanego w źródłach z jednostkami kogeneracji, w wystarczający sposób zapewnią likwidację skrośnego finansowania produkcji ciepła w skojarzeniu, przychodami z produkcji energii elektrycznej i certyfikatów. Wprowadzenie metody porównawczej (benchmarking) w zakresie sposobu ustalania cen ciepła powinny być wystarczającym instrumentem do powstania nowych jednostek kogeneracji i transformacji istniejących ciepłowni na źródła wytwarzające energię elektryczną i ciepło w kogeneracji. Jeżeli praktyka potwierdzi te oczekiwania, to zbędnym będzie w przyszłości utrzymywanie dodatkowego wsparcia kogeneracji poprzez świadectwa pochodzenia z kogeneracji.

Otwartym natomiast pozostaje odpowiedź na pytanie jak powinna wyglądać regulacja w przyszłości. Czy Prezes URE zachęcając do poprawy efektywności będzie mógł wykorzystywać analizę porównawczą w postępowaniach o zatwierdzenie taryfy dla innych źródeł niż źródła posiadające jednostki kogeneracji? Co czeka przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą w zakresie przesyłu i dystrybucji ciepła?

Jako zalecany sposób realizacji zmiany mechanizmów regulacji cen ciepła sieciowego z zastosowaniem cen referencyjnych oraz bodźców do optymalizacji kosztów zaopatrzenia w ciepło, w działaniu 2.41. polityki energetycznej Polski do 2030 roku podano przygotowanie nowych zasad regulacji cen ciepła sieciowego poprzez wprowadzenie metody porównawczej.

Być może doświadczenia w trakcie stosowania opisanej w artykule regulacji spowodują szybką realizację wskazanych przez Politykę energetyczną Polski do 2030 roku kierunków. Jedno jest pewne, aby istniała kogeneracja musi być odbiór ciepła, najlepiej poprzez miejską sieć ciepłowniczą. Jednak ani wytwórcy ciepła, ani dystrybutorzy, nie będą istnieć bez przyłączonych do sieci i korzystających z ciepła sieciowego odbiorców i konsumentów ciepła. A więc, przede wszystkim, należy dbać o odbiorców i konsumentów ciepła.



Paweł Bogusławski
Naczelnik Wydziału ds. analiz i gospodarki ciepłowniczej w Departamencie Przedsiębiorstw Energetycznych URE

Roszczenie o zwrot akcyzy przez producentów energii za lata 2006–2009 – aspekty prawno-podatkowe

Dr Filip Elżanowski, Dr Mirosław Pawełczyk

Źródła prawa i wykaz skrótów

1. Konstytucja RP z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 3, poz. 11, z późn. zm. Dalej: AkcU);
3. Ustawa z dnia 23.01.2004 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 29, poz. 257, z późn. zm. Dalej: d. AkcU);
4. Ustawa z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j.: Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60, z późn. zm. Dalej: OrdPU);
5. Ustawa z dnia 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j.: Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm. Dalej: EnergPr⁴);
6. Ustawa z dnia 26.10.2000 r. o giełdach towarowych (t.j.: Dz. U. z 2010 r. Nr 48, poz. 284, z późn. zm. Dalej: GiełTU);
7. Ustawa z dnia 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, z późn. zm. Dalej: ObrInsFU);
8. Ustawa z dnia 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 z późn. zm. Dalej: PodOsPU);
9. Ustawa z dnia 19.03.2004 r. Prawo celne (Dz.U. Nr 68, poz. 622, z późn. zm. Dalej: PrCelU);
10. Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm. Dalej: k.c.);
11. Ustawa z dnia 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm. Dalej: k.s.h.);
12. Ustawa z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm. Dalej: SądAdmU);
13. Ustawa z dnia 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm. Dalej: TKU);
14. Ustawa z dnia 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, z późn. zm.);
15. Ustawa z dnia 10.03.2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystanego do produkcji rolnej (Dz. U. Nr 52, poz. 379, z późn. zm.);
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24.02.2009 r. w sprawie ewidencji energii elektrycznej (Dz. U. Nr 32, poz. 243, z późn. zm. Dalej: EwidEnerR);
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24.02.2009 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 32, poz. 228, z późn. zm. Dalej: ZwolR);
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26.04.2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 72, poz. 500, z późn. zm. Dalej: dZwolR);
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20.06.2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego (Dz.U. Nr 112, poz. 770, z późn. zm.);
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20.06.2007 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz sposobu uiszczenia opłaty od wniosku (Dz.U. Nr 112, poz. 771, z późn. zm.);
21. Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16.12.2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca Dyrektywę 92/12/EWG (Dz.U.UE L z dnia 14.01.2009 r. Dalej: Dyrektywa Rady 2008/118/WE);
22. Dyrektywa Rady 2004/74/WE z dnia 29.04.2004 r. zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE w zakresie możliwości stosowania przez określone Państwa Członkowskie czasowych zwolnień lub obniżek poziomu opodatkowania na produkty energetyczne i energię elektryczną (Dz. Urz. UE L 157 z 30.04.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 2, str. 16);
23. Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27.10.2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2003, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, str. 405, z późn. zm. Dalej: Dyrektywa Rady 2003/96/WE);
24. Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25.02.1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.U.UE L z dnia 23.03.1992 r. Dalej: Dyrektywa Rady 92/12/EWG lub Dyrektywa horyzontalna);
25. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12.10.1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 4, str. 307, z późn. zm.);
26. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Rzymie 25.03.1957 r. (O.J. C 325/33 z 24.12.2002 r. Dalej: TWE).

I. Punktem wyjściowym rozważań w aspekcie dopuszczalności wystąpienia przez producentów energii z roszczeniem o zwrot akcyzy za lata 2005 – 2009 jest Uchwała NSA z dnia 13.07.2009 r.¹⁾, w sprawie skargi kasacyjnej Zespołu Elektrowni P.A.K. SA od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13.06.2008 r. w sprawie skargi Zespołu Elektrowni P.A.K. SA na decyzję Dyrektora Izby Celnej w Poznaniu z dnia 18.01.2008 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu sprzedaży energii elektrycznej za listopad 2006 r., po rozpoznaniu w dniu 13.07.2009 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Finansowej zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, przekazanego przez skład orzekający Wydziału I Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 18.02.2009 r. do wyjaśnienia w trybie art. 187 § 1 SądAdmU: „Czy w świetle art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) powstaje nadpłata w podatku akcyzowym, podlegająca zwrotowi w sytuacji, gdy ciężar podatku poniósł nabywca opodatkowanego towaru”, w której NSA podjął uchwałę, zgodnie z którą przepis art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) nie stoi na przeszkodzie zwrotowi nadpłaty w podatku akcyzowym także wtedy, gdy ciężar podatku poniósł nabywca opodatkowanego towaru. W przedmiotowej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wyrokiem z dnia 13.06.2008 r. oddalił skargę Spółki, która w szczególności stwierdziła, że w zakresie, w jakim nie jest ani dystrybutorem, ani redystrybutorem energii, lecz jedynie jej wytwórcą, zapłacony podatek akcyzowy jest podatkiem nienależnym i podlega zwrotowi jako nadpłata. W ocenie Spółki w sprawie powinny znaleźć bezpośrednie zastosowanie przepisy Dyrektywy Rady 2003/96/WE, ponieważ są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, a przy tym nie zostały prawidłowo zaimplementowane do krajowego porządku prawnego. Mianowicie, Spółka występując o stwierdzenie nadpłaty podatku podała, że przepis krajowy, to znaczy art. 6 ust. 5 d. AkcPU, zgodnie z którym w odniesieniu do energii elektrycznej obowiązek podatkowy powstaje z dniem jej wydania, jest sprzeczny z art. 21 ust. 5 podanej przedmiotowej Dyrektywy energetycznej. Zdaniem skarżącej, art. 21 ust. 5 Dyrektywy wskazuje jako podatników podatku akcyzowego dystrybutorów lub redystrybutorów energii elektrycznej, a jako moment powstania obowiązku podatkowego – moment dostawy energii przez dystrybutora lub redystrybutora.

Skarżąca spółka w skardze do Sądu pierwszej instancji podała, że instytucja zwrotu nadpłaty, uregulowana w OrdPU, w żadnym zakresie nie nawiązuje do

koncepcji bezpodstawnego wzbogacenia z k.c. Przepisy OrdPU, nie dają organom podatkowym instrumentów do oceny, jaki podmiot w łańcuchu świadczeń doznał zubożenia z tytułu nienależnej wpłaty podatku, to jest czy wynagrodzenie za dostawę towarów/usług przez podatnika w ramach stosunków cywilnoprawnych uwzględnia koszt podatku. Sąd pierwszej instancji zgodził się ze skarżącą, że w świetle art. 21 ust. 5 powołanej Dyrektywy nie można zasadnie twierdzić, iż producent energii elektrycznej może zostać uznany jednocześnie za jej dystrybutora lub redystrybutora. Konstatacja ta, jednak nie może prowadzić do wniosku, że przepis art. 21 ust. 5 Dyrektywy w swym bezpośrednim skutku oznacza zakaz opodatkowania podatkiem akcyzowym innych podmiotów aniżeli tam wymienieni dystrybutorzy i redystrybutorzy, a – co więcej – iż innym podmiotom, w tym producentom energii elektrycznej, przyznano prawo do zwrotu zapłaconego podatku akcyzowego w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie dokonało implementacji art. 21 ust. 5 Dyrektywy po upływie okresu przejściowego w takim zakresie, w jakim nie obciążało podatkiem akcyzowym dystrybutorów i redystrybutorów. Zdaniem WSA, analizowany art. 21 ust. 5 Dyrektywy nie może stanowić podstawy do wyłączenia od 1 stycznia 2006 r. z opodatkowania sprzedaży (wydania) energii elektrycznej przez jej producentów podmiotom niebędącym jej końcowymi nabywcami. Interpretacja proponowana przez stronę skarżącą sprowadzałaby się do tego, że w okresie, w którym Polska nie implementowała postanowień art. 21 ust. 5 omawianej Dyrektywy, energia elektryczna nie byłaby opodatkowana w ogóle. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, z tego względu nie jest możliwe odstępianie od stosowania przepisu art. 6 ust. 5 d. AkcU na rzecz art. 21 ust. 5 Dyrektywy, a przepis krajowy art. 6 ust. 5 d. AkcU nie jest sprzeczny z przepisami Dyrektywy.

W ocenie z kolei NSA, obecnie nie budzi już wątpliwości, że państwo polskie nie implementowało w terminie Dyrektywy energetycznej w zakresie momentu powstania obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym od energii elektrycznej. Potwierdzeniem tego jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) z dnia 12 lutego 2009 r. (C-475/07). Wskutek tego, jak wywodzi NSA, opodatkowano sprzedaż energii przez podmiot, który nie powinien być do tego zobowiązany. W związku z tym, producent energii elektrycznej, w celu uniknięcia opodatkowania niezgodnego z art. 21 ust. 5 Dyrektywy energetycznej, mógł bezpośrednio powołać się na przepis Dyrektywy. Nadto, w ocenie NSA, zwrot nadpłaty podatnikowi bez względu na to, czy poniósł ekonomiczny ciężar podatku, nie jest sprzeczny z prawem unijnym, które co do zasady chroni zwrot nienależnych opłat, pozostawiając tryb ustawodawstwu krajowemu. Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał, że w prawie wspólnotowym dopuszczono ograniczenie zwrotu wówczas, gdy rze-

¹⁾ Sygn. akt I FPS 4/09, ONSAiWSA 2009, Nr 6, poz. 102, dalej „Uchwała NSA z dnia 13.07.2009 r.”.

czywiście poniesione koszty związane z zapłaceniem takiego podatku zostały przerzucone na podmioty trzecie. Sąd jednak wskazał zarazem, że ograniczenie to uznawano wówczas, gdy wynikało to z przepisów prawa krajowego. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny ocenił, że przewidziana przez przepisy krajowe formuła nadpłaty w płaszczyźnie językowej i systemowej nie uzależnia jej powstania od tego, kto poniósł ciężar podatku i czy podmiot ten został zubożony. Jak zauważa NSA, wprowadzenie tej przesłanki jest również negatywnie oceniane w części orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych jako niemające podstaw normatywnych²⁾.

Wspomniana uchwała ma zatem doniosłe znaczenie, zwłaszcza dla producentów energii elektrycznej, którzy wbrew dyrektywie energetycznej zostali uznani przez polskiego ustawodawcę za podatników akcyzy w zakresie, w jakim sprzedawali energię elektryczną dystrybutorom. Chodzi o zwrot akcyzy zapłaconej w okresie od stycznia 2006 r. do lutego 2009 r. Uchwała NSA, dała podstawę elektrowniom o zwrot nienależnie zapłaconego podatku akcyzowego w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 28 lutego 2009 r. Stanowi ona, niejako uzupełnienie dla argumentacji zawartej w wyroku ETS. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że art. 72 ust. 1 pkt 1 OrdPU³⁾, dotyczący zwrotu nadpłaty podatku, nie zawiera warunku, zgodnie z którym podatnik nie może otrzymać nadpłaty, gdy nie poniósł ciężaru ekonomicznego podatku. Jak wynika z uzasadnienia uchwały NSA, koszt zwrotu poniesie budżet państwa, czyli podatnicy. Winny całej sytuacji jest ustawodawca, ponieważ nie dostosował przepisów ustawy o podatku akcyzowym do dyrektywy energetycznej i nie wprowadził do Ordynacji podatkowej żadnego warunku, który nie pozwalałaby na zwrot podatku w sytuacji, gdy podatnik bezpodstawnie się wzbogacił. Europejski Trybunał Sprawiedliwości na to pozwala.

Na marginesie powyższego należy nadmienić, iż sprawa nie jest jednak zamknięta, bowiem zwykły skład NSA, który zadał pytanie rozszerzonemu składowi sądu, może np. skierować kolejne pytanie do Trybunału Konstytucyjnego. W oparciu o art. 3 TKU,

każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosownie do art. 15 § 1 pkt 2 i 3 SądAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowo administracyjnej. Przy czym, uchwały przewidziane w art. 15 § 1 pkt 2 i 3 Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie. Uchwały, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2, Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, a uchwały, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 3, na podstawie postanowienia składu orzekającego. Skład siedmiu sędziów może – w formie postanowienia – przekazać zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby, a Izba pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. (por. art. 264 § 1, 2 i 4 ww. ustawy).

W kontekście powyższego, warto podkreślić, iż w będącej przedmiotem zainteresowania tematyce, pojawiały się interesujące wypowiedzi w prasie. Zdaniem E. Matyszewskiej resort finansów powinien oddać producentom energii całą nadpłatę akcyzy, którą zapłacili w okresie od 2006 roku do końca lutego 2009 r. W konsekwencji, energia za ten okres pozostanie nieopodatkowana, co wynika z zaniedbania polskiego ustawodawcy⁴⁾.

Nadto Ministerstwo Finansów przygotowało specjalną ustawę o zwrocie akcyzy od energii elektrycznej (projekt), którą zapłacili producenci w okresie od 2006 roku do końca lutego 2009 r.⁵⁾ Ustawa ta, zakłada zwrot podatku tylko od strat przesyłowych. Stanowisko resortu, że tylko taka kwota podatku może być oddana podatnikom budzi poważne wątpliwości.

Warto zwrócić uwagę również na aprobującą głosę do powyższej uchwały NSA z dnia 13.07.2009 r., w której jej autor M. Kielbowski, wypowiedział m.in. konkluzję, iż de lege lata nie ma możliwości prawnych pozwalających na odmowę stwierdzenia nad-

²⁾ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9.01.2008 r., sygn. akt III SA/Gl 844/07, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.11.2008 r. sygn. akt III SA/Wa 952/08

³⁾ Zgodnie z art. 72 § 1 OrdPU za nadpłatę uważa się kwotę:

- 1) Nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku;
- 2) Podatku pobraną przez płatnika nienależnie lub w wysokości większej od należnej;
- 3) Zobowiązania zapłaconego przez płatnika lub inkasenta, jeżeli w decyzji, o której mowa w art. 30 § 4, określono je nienależnie lub w wysokości większej od należnej;
- 4) Zobowiązania zapłaconego przez osobę trzecią lub spadkobiercę, jeżeli w decyzji o ich odpowiedzialności podatkowej lub decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego spadkodawcy określono je nienależnie lub w wysokości większej od należnej.

⁴⁾ Por. E. Matyszevska, *Energia za trzy lata bez akcyzy z winy ustawodawcy*, *Gazeta Prawna* z dnia 10.08.2009 r.

⁵⁾ Szerzej, na temat projektu, zob. np. M. Kalinowski, *Opinia o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw* z dnia 11.05.2010 r., (druk sejmowy nr 2966, źródło: www.sejm.gov.pl), w której autor wyraził m.in. wątpliwości, co do zgodności z przepisami Dyrektywy Rady 2003/96/WE oraz Dyrektywy Rady 20018/118/WE.

płaty w podatku akcyzowym, zapłaconym przez producentów energii⁶⁾. Podobnie, w ocenie obecnego przewodniczącego Krajowej Rady Doradców Podatkowych – Tomasza Michalika, we wszystkich sprawach o zwrot akcyzy producentom energii stany faktyczne są tożsame, a zatem „fiskus” powinien zwracać akcyzę. Odmienne z kolei stanowisko, zajmuje Ministerstwo Finansów. Jak twierdzi Witold Lisicki z Ministerstwa Finansów, organy podatkowe będą przedstawiały w sądach argumenty za tym, że zwrot producentom akcyzy jest bezzasadny. Wyjaśnia, że NSA nie odniósł się do meritum, a więc nie orzekł, czy zwrot jest zasadny czy nie. Ministerstwo nie opracowało jeszcze procedury postępowania w sprawach sądowych o zwrot akcyzy, ponieważ czeka na pisemne uzasadnienie uchwały NSA (informacja z dnia 15.07.2009 r. – uwaga autor.). Uchwała NSA nie oznacza, że zwrot akcyzy jest automatyczny. Gdyby uznać inaczej, to oznaczałoby, że producenci otrzymają kwoty podatku, którego ciężar został przerzucony na odbiorców. W spornym okresie, energia elektryczna w ogóle nie byłaby opodatkowana akcyzą, co byłoby niezgodne z dyrektywą energetyczną. Dodaje, że teraz sprawy będą rozstrzygane przez wojewódzkie sądy administracyjne, ale organy podatkowe będą dochodziły przed sądami racji resortu⁷⁾.

W zaistniałej sytuacji głównie producenci – spółki wytwórcze Polskiej Grupy Energetycznej domagają się zwrotu 3,5 miliarda złotych zapłaconej wcześniej akcyzy, podatek, który w ich ocenie przez ponad trzy lata płacili niezgodnie z unijnymi wytycznymi, tj. od początku 2006 roku do marca 2009 roku. Jak informowało wcześniej Ministerstwo Finansów, elektrownie złożyły w tym roku 550 wniosków o zwrot akcyzy za energię elektryczną, domagając się łącznie około 6,5 miliarda złotych⁸⁾. Również, o czym informowano m.in. w prasie w lutym 2009 r., Południowy Koncern Energetyczny z grupy Tauron Polska Energia wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty w podatku akcyzowym za rok 2008 w wysokości 313,2 mln zł, ale dostał decyzję odmowną. Urząd celny odmówił stwierdzenia nadpłaty, uzasadniając swoje stanowisko tym, iż to nie spółka poniosła ostateczny ciężar podatku⁹⁾.

Według informacji prasowych producenci energii elektrycznej, którzy już wcześniej weszli w spór z „fiskusem”, czekają obecnie na rozstrzygnięcia wojewódzkich sądów administracyjnych. Jak wynika z informacji Gazety Prawnej np. w WSA w Poznaniu na rozpoznanie czekają 22 zawieszone sprawy,

a w WSA w Gliwicach jest 12 oczekujących spraw¹⁰⁾.

Co ciekawe, spotkać można również stanowisko, wedle którego, odbiorcy mogą występować do elektrowni o zwrot zapłaconej akcyzy zawartej w cenie energii elektrycznej z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia elektrowni. W konsekwencji odbiorcy, którzy zapłacili akcyzę w cenie energii elektrycznej, mogą wystąpić do elektrowni, a następnie z pozwami do sądów o zwrot zapłaconego podatku zawartego w cenie energii elektrycznej na podstawie art. 405 i 410 k.c., tj. z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia elektrowni¹¹⁾. Przedsiębiorcy sprzedający energię elektryczną, kupując energię od zewnętrznych producentów, ponieważ nie posiadają własnych mocy wytwórczych (np. szwedzki Vattenfall Sales Poland i niemiecki RWE Polska). Jak się wydaje, płacąc wg ówczesnych stawek za energię elektryczną, wynikającą z wystawionych przez dostawcę rachunków, klienci mają teoretycznie możliwość, by zwrócić się do dostawcy o zwrot nienależnie pobranej nadpłaty.

II. Dyrektywa energetyczna – Dyrektywy Rady 2003/96/WE, do wdrożenia której Polska była zobowiązana, nakazuje, aby podatek akcyzowy był pobierany na etapie dostawy przez dystrybutora i redystrybutora na rzecz finalnego odbiorcy. Projekt wspomnianej powyżej ustawy o zwrocie akcyzy od energii elektrycznej, przewiduje zwrot akcyzy od tej części energii, która została utracona w sieci elektroenergetycznej pomiędzy producentem i dystrybutorem, czyli właśnie od strat przesyłowych i dystrybucyjnych. Do zwrotu pozostałej części akcyzy, uiszczanej w latach 2006-2009 przez producentów powinny być stosowane zasady ogólne wyrażone w Ordynacji Podatkowej. Artykuł 11 ust. 1 pkt 2 wspomnianego projektu stanowi, że obowiązek podatkowy powstaje z momentem wydania energii elektrycznej nabywcy końcowemu, przy sprzedaży energii elektrycznej na terytorium kraju. Natomiast art. 11 ust. 2 projektu ustawy stanowi, że wydanie energii elektrycznej, o której mowa w ust. 1 pkt 2 nabywcy końcowemu jest związane z wystawieniem przez podatnika każdej faktury lub każdego innego dokumentu, z którego wynika zapłata należności za sprzedaną energię elektryczną. Wynika stąd, że w przypadku dostaw energii elektrycznej na terytorium kraju, obowiązek podatkowy będzie powstawał z chwilą wystawienia faktury. Natomiast art. 21 ust. 5 Dyrektywy Rady 2003/96/WE stanowi, że dla celów stosowania art. 5 i 6 dyrektywy 92/12/EWG, energia elektryczna i gaz ziemny podlegają podatkowi, które stają się wymagalne w momencie dostawy przez dystrybutora lub redystrybutora. W przypadku gdy dosta-

⁶⁾ Zob. M. Kielbowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 lipca 2009 r.*, I FPS 4/09, Przegląd Podatkowy 2010, Nr 5, s. 48.

⁷⁾ Por. Ł. Zalewski, j.w.

⁸⁾ Zob. na: <http://biznes.onet.pl/elektrownie-walcza-o-miliardy-z-akcyzy,18488,3036779,1,prasa-detel>.

⁹⁾ Zob. Gazeta Prawna z dnia 14.07.2009 r., *Po wyroku NSA elektrownie mogą odzyskać 10 mld zł*.

¹⁰⁾ Por. Ł. Zalewski, *Akcyzę trudno będzie odzyskać*, GP z dnia 15.07.2009 r.

¹¹⁾ Zob. Ł. Zalewski, *Konsumenci mogą pozwać elektrownie*, GP z dnia 16.07.2009 r.

wa do zużycia ma miejsce w Państwie Członkowskim, w którym dystrybutor lub redystrybutor nie prowadzi działalności gospodarczej, wówczas podatek Państwa Członkowskiego dostawy jest uiszczany przez spółkę, która musi być zarejestrowana w tym Państwie Członkowskim dostawy. Podatek jest nakładany i pobierany w każdym przypadku zgodnie z procedurami ustanowionymi przez każde Państwo Członkowskie.

Zdaniem M. Kalinowskiego ani ten przepis, ani inne przepisy dyrektywy, nie przewidują możliwości zdefiniowania zwrotu „dostawy energii elektrycznej”, ani też ustalenia innego momentu wymagalności podatku. Tymczasem data wystawienia faktury może się różnić w praktyce od daty dokonania dostawy, może być bowiem albo wcześniejsza, albo też późniejsza. Stąd też, należy dojść do wniosku, że proponowany przepis art. 11 ust. 1 ustawy (projekt) narusza prawo wspólnotowe¹²⁾. W argumentach natomiast Ministerstwa Finansów, pojawiają się tezy, że producenci energii przenieśli koszt płaconej akcyzy na nabywców końcowych. W konsekwencji, gdyby producenci dostali zwrot całego podatku, energia nie byłaby opodatkowana. Część akcyzy, została w istocie przeniesiona na nabywców w cenie energii (nie zawsze jednak w wysokości odpowiadającej stawce akcyzy na megawatogodzinę). Mimo to, nadpłata akcyzy podlega zwrotowi bez konieczności analizowania faktu przerzucenia ciężaru ekonomicznego podatku. Wskazuje na to wyrażnie Ordynacja podatkowa, która nie wspomina o poniesieniu ciężaru podatku, nie uzależnia również powstania nadpłaty od rzeczywistego zużycia. Takie rozumienie, potwierdziła uchwała NSA z dnia 13.07.2009 r., w której sąd wskazał także na brak możliwości zastosowania dorobku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie bezpodstawnego wzbogacenia do spraw dotyczących zwrotu akcyzy dla polskich producentów. Jednocześnie nadmienając, iż jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (por. np. wyrok w sprawie C-309/06 Marks & Spencer, wyrok w sprawie C-343/96 Dilexport, wyrok w sprawie 68/79 Hans Just), Trybunał co do zasady akceptuje przewidzianą w prawie krajowym odmowę zwrotu podatków pobranych nienależnie, gdyby taki zwrot powodował bezpodstawne wzbogacenie podmiotów uprawnionych. Zastosowanie jednak takiego ograniczenia, rozumianego jako wyjątek od obowiązku zwrotu przez Państwo kwot pobranych nienależnie z punktu widzenia prawa wspólnotowego, zostało poddane surowym warunkom: po pierwsze, organy

krajowe mają obowiązek ustalenia, czy cały ciężar ekonomiczny podatku został przerzucony na inne podmioty, po drugie, niedopuszczalne jest przyjmowanie domniemania, że jeśli wniosek dotyczy zwrotu podatku pośredniego, to kwota tego podatku została w całości przerzucona na kontrahenta.

W tym stanie rzeczy, można postawić kolejne pytanie – czy w takiej sytuacji można powiedzieć, że jeśli Minister Finansów zwróci w całości akcyzę producentom, może domagać się jej zapłaty od dystrybutorów? Jak się wydaje, taka teza byłaby zbyt daleko idąca. Jak wynika bowiem z wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego, że państwo członkowskie nie może powoływać się w sporze z obywatelami na błędną implementację przepisów wspólnotowych do krajowego porządku prawnego. W przeciwnym razie państwo członkowskie mogłoby wywodzić pozywane dla siebie skutki z własnego naruszenia prawa UE. Wynika to wprost, m.in. z wyroku ETS z dnia 19.01.1982 r. w sprawie *Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt* (C-8/81), czy też wyroku ETS z dnia 4.12.1974 r. w sprawie *Yvonne van Duyn v Home Office* (C-41/74). Za tym podejściem, przemawia także zasada wynikająca z konstytucji, statuująca, że podatki muszą być nakładane ustawą. Fiskus nie będzie miał zatem podstaw, aby żądać zapłaty akcyzy od dystrybutorów. Uznać można, iż fakt, że energia elektryczna będzie nieopodatkowana akcyzą, wynika z zaniedbania polskiego ustawodawcy, który przez trzy lata nie dostosował przepisów polskiej ustawy akcyzowej do wymogów unijnych. Przez ponad trzy lata zatem producenci płacili nienależną akcyzę, a Skarb Państwa korzystał z tych kwot.

Sprzeczność między przepisami polskimi a unijnymi w zakresie opodatkowania akcyzą energii elektrycznej, została wprost potwierdzona w orzeczeniu ETS w sprawie C-475/07. W dniu 12.02.2009 r.¹³⁾, Trybunał (trzecia izba) w Luksemburgu, w ww. sprawie, mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 25.10.2007 r., Komisja Wspólnot Europejskich (strona skarżąca), przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (strona pozwana), uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12.11.2008 r., podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii, wydał następujący wyrok: „Poprzez zaniechanie dostosowania do 1.01.2006 r. systemu opodatkowania energii elektrycznej do wymogów wynikających z treści art. 21 ust. 5 akapit pierwszy Dyrektywy Rady nr 2003/96/WE w zakresie określenia momentu, w którym podatek od energii elektrycznej staje się wyma-

¹²⁾ Zob. M. Kalinowski, *Opinia...*, s. 19. Uwzględniając zarazem, jak można sądzić, iż art. 21 ust. 5 akapit drugi Dyrektywy Rady 2003/96/WE, stanowi, że nie naruszając akapitu pierwszego, Państwa Członkowskie mają prawo ustalać zdarzenie powodujące powstanie zobowiązania podatkowego, w przypadku gdy nie ma powiązań między ich gazociągami i gazociągami innych Państw Członkowskich.

¹³⁾ Dz.U.UE.L.2003.283.51, <http://eur-lex.europa.eu/>

galny¹⁴⁾. Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tej Dyrektywy”.

W swej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wniosła do Trybunału o stwierdzenie, że poprzez zaniechanie dostosowania do dnia 1.01.2006 r. swojego systemu opodatkowania energii elektrycznej do wymogów art. 21 ust. 5 Dyrektywy Rady 2003/96/WE, zmienionej dyrektywą Rady 2004/74/WE, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy. Jak wskazano w uzasadnieniu faktycznym do wyroku ETS, pismem z dnia 12.10.2006 r. Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polskę do dostosowania jej krajowego systemu opodatkowania energii elektrycznej do wymogów art. 21 ust. 5 Dyrektywy 2003/96. Dnia 18.12.2006 r., w odpowiedzi na ww. wezwanie, Rzeczpospolita Polska wskazała, że zgodnie z ustawą o podatku akcyzowym obowiązek podatkowy z tytułu podatku od energii elektrycznej powstaje z dniem jej wydania, co oznacza, iż w przypadku obrotu w tym państwie członkowskim podatnikami są producenci energii elektrycznej. Wskazała również, że prace nad dostosowaniem polskich przepisów do prawa wspólnotowego są w toku. W dniu 21.03.2007 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że wymagając zapłaty podatku od energii elektrycznej w momencie jej wydania przez producenta, a nie w momencie jej dostarczenia przez dystrybutora lub redystrybutora, państwo to uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 21 ust. 5 Dyrektywy 2003/96. W opinii tej, Komisja wezwała również Rzeczpospolitą Polskę do dostosowania się do tego

przepisu w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania opinii. Zdaniem Komisji, argumenty Rzeczypospolitej Polskiej są sprzeczne z brzmieniem oraz ideą art. 21 ust. 5 akapit pierwszy Dyrektywy 2003/96. Jeśli ilość energii elektrycznej wprowadzona do sieci przez producenta w danym okresie (rozumianym jako suma wszystkich chwil w okresie dostarczania energii) może być zmierzona, to również jest to możliwe w przypadku energii elektrycznej dostarczanej przez dystrybutora i redystrybutora. Jednakże w danym okresie ilość energii wytwarzanej przez producentów w danym państwie członkowskim oraz ilość energii dostarczanej przez dystrybutorów i redystrybutorów w tym samym państwie członkowskim może być różna, w szczególności w przypadku, gdy ci ostatni zaopatrują się w energię elektryczną także u producentów z innych państw członkowskich. Jednak tylko ilość energii dostarczana przez dystrybutorów i redystrybutorów odzwierciedla zużycie energii elektrycznej przez odbiorców końcowych w danym państwie członkowskim. Zatem polskie przepisy nie odpowiadają celowi prawa wspólnotowego, jakim jest dostosowanie wysokości podatku od energii elektrycznej do krajowego zużycia. Wynika, że na dzień 1.01.2006 r. Rzeczpospolita Polska nie dostosowała swego systemu opodatkowania energii elektrycznej do wymogów art. 21 ust. 5 Dyrektywy 2003/96 w zakresie zdeterminowania momentu, w którym podatek od energii elektrycznej staje się wymagalny. Zgodnie z art. 18a ust. 9 akapit siódmy dyrektywy 2003/96, Rzeczpospolita Polska może stosować okres przejściowy do dnia 1 stycznia 2006 r. w celu dostosowania swojego systemu opodatkowania energii elektrycznej do ram wspólnotowych.

W tych okolicznościach Trybunał uznał, że skargę Komisji należy uwzględnić. W konsekwencji stwierdzając, że poprzez zaniechanie dostosowania w dniu 1 stycznia 2006 r. swego systemu opodatkowania energii elektrycznej do wymogów art. 21 ust. 5 akapit pierwszy dyrektywy 2003/96 w zakresie określenia momentu, w którym podatek od energii elektrycznej staje się wymagalny, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy.

¹⁴⁾ Stanowiący, że: Dla celów stosowania art. 5 i 6 dyrektywy 92/12/EWG, energia elektryczna i gaz ziemny podlegają podatkowi, które stają się wymagalne w momencie dostawy przez dystrybutora lub redystrybutora. W przypadku gdy dostawa do zużycia ma miejsce w Państwie Członkowskim, w którym dystrybutor lub redystrybutor nie prowadzi działalności gospodarczej, wówczas podatek Państwa Członkowskiego dostawy jest uiszczany przez spółkę, która musi być zarejestrowana w tym Państwie Członkowskim dostawy. Podatek jest nakładany i pobierany w każdym przypadku zgodnie z procedurami ustanowionymi przez każde Państwo Członkowskie.

Nie naruszając akapitu pierwszego, Państwa Członkowskie mają prawo ustalać zdarzenie powodujące powstanie zobowiązania podatkowego, w przypadku gdy nie ma powiązań między ich gazociągami i gazociągami innych Państw Członkowskich.

Jednostka produkująca energię elektryczną na swoje własne potrzeby jest uważana za dystrybutora. Bez względu na przepisy art. 14 ust. 1 lit. a), Państwa Członkowskie mogą zwalniać drobnych producentów energii elektrycznej, pod warunkiem że opodatkowują oni produkty energetyczne wykorzystywane do produkcji tej energii elektrycznej.

Dla celów stosowania art. 5 i 6 dyrektywy 92/12/EWG, węgiel, koks i węgiel brunatny podlegają podatkowi, które stają się wymagalne w momencie dostawy przez spółki, które muszą być w tym celu zarejestrowane przez odpowiednie władze. Władze te mogą zezwolić producentowi, podmiotowi gospodarczemu, importerowi lub przedstawicielowi fiskalnemu na przejęcie zobowiązań podatkowych nałożonych na zarejestrowaną spółkę. Podatek jest nakładany i pobierany zgodnie z procedurami ustanowionymi w każdym Państwie Członkowskim.

dr Filip Elżanowski

Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego,
Wspólnik Zarządzający w Kancelarii Prawnej
A. Horyńska&Wspólnicy Spółka Komandytowa



dr Mirosław Pawełczyk

Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Śląskiego, Partner Zarządzający
w Kancelarii Radców Prawnych
Pawełczyk&Szura Spółka Partnerska



Bezpieczeństwo Energetyczne Unii Europejskiej do 2030 roku – recenzja monografii Tadeusza Zbigniewa Leszczyńskiego, URE 2009, s. 288

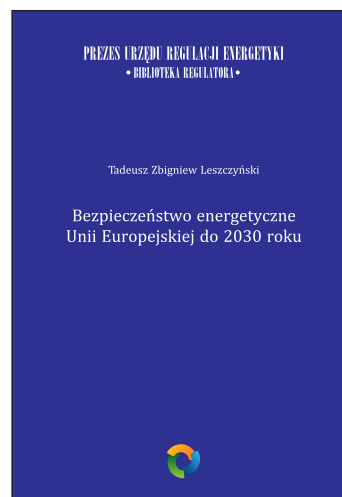
Prof. dr hab. Jacek Pawłowski

Początki dążeń do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Europie datuje się na 1952 r., kiedy to powstała (istniejąca do 2002 r.) Europejska Wspólnota Węgla i Stali, której celem były m.in.: efektywna produkcja węgla i stali, zapewnienie regularnych dostaw, kontrola cen, zabezpieczenie interesów zarówno producentów, jak i konsumentów, a także ochrona środowiska naturalnego w zakresie zagrożeń związanych z wydobywaniem węgla i produkcją stali. *Udostępnienie europejskim gospodarkom większej ilości energii po niższych cenach* było zaś jednym z głównych celów podpisanej przez ministrów spraw zagranicznych państwa Europy Zachodniej w 1955 r. w Messynie na Sycylii deklaracji, która legła u podstaw utworzenia w 1958 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Natomiast głównym celem utworzonej na mocy traktatów rzymskich, obok EWG, Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) jest pokojowa współpraca w dziedzinie rozwoju technologii jądrowych, szybki rozwój przemysłu nuklearnego, zabezpieczenie transportu i gwarancje wykorzystania materiałów i paliw jądrowych, przepływ specjalistów i rozwój badań oraz ustalenie jednolitych standardów i norm bezpieczeństwa. W 1965 r. w celu minimalizacji kosztów połączono EWWiS z EWG i Euroatomem poprzez uwspólnienie ich organów wewnętrznych. W 2002 r. EWWiS przestała istnieć wskutek wygaśnięcia 50-letniej ważności powołującego ją Traktatu Paryskiego, a jej kompetencje w 2009 r. na mocy traktatu lizbońskiego przejęła Unia Europejska, podobnie jak kompetencje EWG (w latach 1993-2009 noszącej nazwę Wspólnota Europejska). Z powyższych względów problematyka bezpieczeństwa energetycznego znalazła się w zakresie odpowiedzialności dwóch organizacji: Unii Europejskiej oraz Euratomu.

W Polsce powyższa problematyka znajduje się w zakresie działania Ministerstwa Gospodarki, które opracowało przyjętą przez Radę Ministrów *Politykę energetyczną Polski do 2030 roku*. Dokument określa podstawowe kierunki polityki energetycznej państwa w analizowanym obszarze, takie jak: poprawa efektywności energetycznej, wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikacja wytwarzania energii elektrycznej poprzez rozwój energetyki jądrowej i wzrost wyko-

rzystania odnawialnych źródeł energii, a także rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii oraz ograniczenie negatywnego oddziaływania energetyki na środowisko naturalne. Jako klucz do osiągnięcia efektywności energetycznej wskazano: zwiększenie sprawności wytwarzania energii elektrycznej, zmniejszenie strat w przesyłach i dystrybucji oraz dwukrotny wzrost (do 2020 r.) produkcji energii elektrycznej wytwarzanej w kogeneracji, tj. skojarzonej produkcji elektryczności i ciepła. Ww. publikacja zawiera w szczególności prognozę zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r. Podkreślono w niej także potrzebę racjonalnego i efektywnego gospodarowania krajowymi złożami węgla, dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw oraz budowy magazynów gazu ziemnego i ropy naftowej, a także zwiększenia krajowego wydobycia gazu ziemnego.

Oba wyżej wymienione aspekty: historyczny rozwój organizacji europejskich zajmujących się bezpieczeństwem energetycznym oraz wpływ polityki energetycznej Unii Europejskiej na bezpieczeństwo energetyczne, a tym samym na dotyczącą tego obszaru politykę i strategię państw członkowskich Wspólnoty, w tym Polski, stanowiły podstawę podjęcia przez dr Tadeusza Zbigniewa Leszczyńskiego badań, których wyniki zostały opublikowane w wydanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, w ramach Biblioteki Regulatora, publikacji pt. *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej do 2030 roku*. Dodatkowo badaniami objęte zostały działania, podjęte w wielu krajach i organizacjach międzynarodowych, zmierzające do wypracowania projekcji sektora paliwowo-energetycznego w perspektywie długookresowej. Ze względu na różnorodne metodyki stosowane w poszczególnych państwach i skupiających je organizacjach międzynaro-



dowych, w tym obejmujących grupy producentów, oprócz badań w sektorze paliw i energii, niezbędne okazały się badania w zakresie metod statystycznych stosowanych w elektroenergetyce. Rozległość tematyki, zróżnicowanie poziomu rozwoju energetyki poszczególnych państw, trudności w przewidywaniu scenariuszy rozwoju technologii energetycznych oraz zakłóceń w rozwoju gospodarczym i związanym z tym zapotrzebowaniem na paliwa i energię uwzględnione zostały przez autora przy opracowaniu różnorodnych scenariuszy rozwoju sektora paliwowo-energetycznego dla wszystkich krajów Unii Europejskiej oraz umożliwiły wykazanie się sprawnością i precyzją w wykorzystywaniu bardzo wielu złożonych technik i procedur badawczych.

Autor uwzględnił wiele różnorodnych, wpływających na bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej, trendów globalnych, w tym:

- wyczerpywanie się zasobów paliw kopalnych, a w szczególności ropy naftowej i gazu ziemnego, a także występowania tego zjawiska ze szczególną intensywnością na terytorium Wspólnoty,
- wzrost uzależnienia wielu państw, w tym prawie wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, od zewnętrznych źródeł energii,
- wzrost potrzeb energetycznych krajów rozwijających się, takich jak np. Chiny i Indie,
- wzrost wydajności energetycznej rozwiniętych gospodarek (w społeczeństwach informacyjnych),
- wzrost znaczenia kwestii ochrony środowiska, w szczególności w świetle negatywnego oddziaływania energetyki na zmiany klimatyczne,
- tolerowanie, ze względów geopolitycznych, dyktatur w niektórych krajach eksportujących energię,
- powszechne dostrzeganie potencjału tkwiącego w odnawialnych i alternatywnych źródłach energii.

Ukierunkowanie prowadzonych przez dr Leszczyńskiego badań, dotyczących bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej do 2030 r., na:

- wypracowaniu metodologii badawczej w obszarze bezpieczeństwa energetycznego,
 - zidentyfikowaniu światowych zasobów energetycznych,
 - określeniu aktualnych tendencji rozwojowych sektora paliwowo-energetycznego,
 - zaproponowaniu realnych scenariuszy energetycznych w zakresie zapotrzebowania na paliwa i energię w perspektywie średnio- i długookresowej,
- determinowało zawartość recenzowanej publikacji. Ze względu na powyższe monografia zawiera cztery rozdziały merytoryczne obejmujące poszczególne obszary badawcze oraz niezbędne aneksy, spisy, wykazy oraz bogatą, obejmującą ponad 100 aktualnych właściwie dobranych pozycji, bibliografię.

W pierwszym rozdziale przedstawiona została zastosowana metodologia badawcza. Badania prowadzone były z perspektywy wielu dyscyplin na-

ukowych, w tym głównie: nauki o państwie, ekonomii politycznej, polityki społecznej i prakseologii. Spośród zastosowanych metod badawczych należy wymienić w szczególności: analizę systemową, ujęcie ilościowe i jakościowe, metodę porównawczą oraz analizę instytucjonalno-prawną. Szczególna rola przypadła metodom statystycznym oraz analizie sprawozdań statystycznych, za których pośrednictwem zebrane zostały informacje o przebiegu gospodarowania paliwami i energią, w tym podaży, zużyciu, wielkości zapasów, stanie infrastruktury i efektywności gospodarowania. Badane były sprawozdania statystyczne wszystkich państw członkowskich i wybranych agend Unii Europejskiej oraz innych międzynarodowych organizacji sporządzających sprawozdania energetyczne. Badania miały charakter eksplanacyjny (zmierzający do wyjaśnienia przyczyn zaistniałych faktów, zjawisk i procesów) oraz predyktywny (zmierzający do foresight'u procesów, które będą zachodziły w przyszłości). Poszukiwano reguł, zależności, związków, wpływów i oddziaływań w badanym obszarze.

Drugi rozdział omawia badanie światowych zasobów energetycznych. Określony został globalny *energy mix* oraz zasoby dostępnych kopalnych surowców energetycznych (węgla, ropy naftowej, gazu ziemnego i rud uranu) oraz odnawialnych źródeł energii. Przedstawiono produkcję surowców energetycznych na świecie oraz: nowe technologie węglowe, gazowe projekty unijne, wspólnotową infrastrukturę dystrybucji i przerobu ropy naftowej, a także rozwój energetyki jądrowej w Unii Europejskiej. Wskazano również wybrane aspekty rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Trzeci rozdział przedstawia wyniki badań produkcji i konsumpcji energii pierwotnej – łącznej i według paliw – oraz jej importu/eksportu, produkcji i importu/eksportu energii elektrycznej oraz jej konsumpcji – łącznej i według sektorów gospodarki, konsumpcji energii finalnej – łącznej i według sektorów gospodarki, a także emisji dwutlenku węgla i zależności energetycznej dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. W celu zobrazowania trendów występujących w zakresie zapotrzebowania na paliwa i energię oraz możliwości jego zaspokojenia, po podaniu podstawowych danych dotyczących ludności i produktu krajowego brutto (PKB), zastosowano metodę uwzględniającą zawartość energii w surowcu przed przemianą w końcowe zużycie energii, polegającą na określeniu poziomów produkcji i konsumpcji energii pierwotnej. Dokonano krytycznej analizy otrzymanych wyników i zaobserwowanych trendów we wszystkich badanych krajach i Unii Europejskiej jako całości.

W czwartym rozdziale zamieszczone zostały wypracowane prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię w Unii Europejskiej w perspektywie średnio- i długookresowej. Prawdopodobnie przyjęte założenia

obejmują aspekty polityczne, ekonomiczne, gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Opracowane scenariusze uwzględniają: interpolację dostępnych scenariuszy opracowanych przez organizacje międzynarodowe (tzw. *scenariusz niebieski*), skutki obecnego kryzysu ekonomicznego (*scenariusz zielony*) oraz migracje do i wewnątrz Unii Europejskiej (*scenariusz czerwony*).

Efektom przeprowadzonych badań, poza stanowiącą indywidualny dorobek autora publikacją naukową, jest wkład w rozwój nauk o bezpieczeństwie, w szczególności w obszarze bezpieczeństwa energetycznego, polegający na:

- wskazaniu trendów globalnych wpływających na bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej,
- zaproponowaniu definicji bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej,
- określeniu hierarchicznej struktury bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej,
- weryfikacji unijnych regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa energetycznego,
- sporządzeniu wykazu opracowywanych przez organizacje międzynarodowe publikacji dotyczących statystyki energetycznej,
- przybliżeniu metodologii statystyki energetycznej,
- indykacji ryzyk występujących w sektorze paliw i energii,
- inwentaryzacji światowych i europejskich rezerw surowców energetycznych,
- zestawieniu nominalu produkcji i eksportu globalnych liderów runku surowców energetycznych,
- skondensowaniu wiedzy o produkcji surowców energetycznych oraz zapotrzebowaniu na energię i paliwa we wszystkich państwach Unii Europejskiej,
- identyfikacji istniejącej i planowanej infrastruktury do produkcji, przerobu i dystrybucji ropy naftowej i gazu ziemnego,
- ukazaniu środowiskowych aspektów rozwoju energetyki jądrowej,
- wprowadzeniu terminu *błąd urodzenia*, który obarcza energię pierwotną oraz wskazaniu sposobu jego neutralizacji,
- wypracowaniu prognoz rozwoju produkcji i konsumpcji energii i paliw według trzech scenariuszy.

Unia Europejska, jako całość, jest największym na świecie importerem energii, w coraz większym stopniu uzależnionym od zewnętrznych jej dostaw, co wynika z wyczerpywania się zasobów surowców energetycznych posiadanych przez państwa członkowskie Wspólnoty. Z przeprowadzonych przez dr Leszczyńskiego badań wynika, że zużycie energii w przeliczeniu na jednostkę PKB będzie w Unii Europejskiej systematycznie malało, przy czym zużycie energii w latach 2010-2030 będzie rosło, ale wolniej od tempa przyrostu PKB. Przewidywany jest wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych (m.in. energii słonecznej, wiatrowej, wodnej, geotermicznej i biomasy) w unijnym *energy mix*, co wraz z rozwojem coraz bardziej wydajnych energetycznie

technologii ma przyczynić się do zahamowania tempa zmian klimatycznych na świecie. Oczekiwane jest zwiększenie liczby miejsc pracy w energetyce odnawialnej i ochronie środowiska naturalnego, co może mieć negatywny wpływ na utratę miejsc pracy w górnictwie oraz konieczność ponoszenia związanych z tym kosztów osłon socjalnych, likwidacji kopalń i rekultywacji środowiska naturalnego. Zdaniem autora kluczowego znaczenia nabiera zapewnienie stabilności dostaw surowców energetycznych poprzez zagwarantowanie ich niezbędnego wolumenu oraz bezpiecznych tras przesyłu. Ze względu na dotychczasowe doświadczenia z przerwami w dostawach rosyjskiego gazu do państw południowo- i centralno-europejskich zasadniczego znaczenia nabiera zapewnienie długoterminowych dostaw tego surowca. Autor wskazuje także, że w interesie całej Unii Europejskiej leży ściślejsza niż dotychczas współpraca państw członkowskich w zakresie gospodarowania gazem. Jego zdaniem w powyższym celu kontrakty długoterminowe mogłyby np. być zawierane przez konsorcjum, wybierane w przetargu przeprowadzanym przez Komisję Europejską.

Publikacja, opracowana na bardzo wysokim poziomie metodycznym i merytorycznym, wpisuje się w nurt debaty publicznej nad przyszłością bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej. Zaslugą autora, poza wyżej wymienionymi wymiernymi efektami przeprowadzonych badań, jest dostrzeżenie, że dotychczasowa statystyka energetyczna koncentrująca się na podaży energii pierwotnej pochodzącej ze źródeł kopalnych nie nadaje się do opisu współczesnej rzeczywistości energetycznej, ze względu na potrzebę bazowania na zużyciu wszystkich typów energii finalnej, a w szczególności większego niż dotychczas uwzględniania energii ze źródeł odnawialnych i energii jądrowej. Jest to szczególnie istotne dla struktur Unii Europejskiej, którym aktualne i wiarygodne informacje na powyższy temat są niezbędne do monitorowania wpływu zużycia energii na środowisko naturalne w aspekcie emisji gazów cieplarnianych oraz zaspokojenia bieżących i perspektywicznych potrzeb państw członkowskich Wspólnoty w kontekście zapewnienia ich bezpieczeństwa energetycznego. Publikacja niewątpliwie umożliwia pogłębienie wiedzy inwestorów i przedsiębiorców energetycznych, zaś jej zakres pozwala na wykorzystanie podczas studiów nad bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym oraz zarządzaniem kryzysowym. Wyniki badań z pewnością znajdą zastosowanie w praktyce i przełożone zostaną przez polskich przedstawicieli w strukturach unijnych na zmiany w regulacjach dotyczących problematyki energetycznej, zaś w kraju podczas przygotowywania adekwatnych ustaw i rozporządzeń. Kontynuacja badań winna moim zdaniem zostać ukierunkowana na eksplorację rozwoju energetyki odnawialnej w Unii Europejskiej.

Urząd Regulacji Energetyki

Oddziały Terenowe



Urząd Regulacji Energetyki

00-872 Warszawa, ul. Chłodna 64

Prezes	tel. 66-16-302 fax 66-16-300
Wiceprezes	tel. 66-16-202 fax 66-16-200
Dyrektor Generalny	tel. 66-16-102 fax 66-16-106
Gabinet Prezesa	tel. 66-16-315 fax 66-16-321
Departament Przedsiębiorstw Energetycznych	tel. 66-16-238 fax 66-16-319
Departament Taryf	tel. 66-16-210 fax 66-16-219
Departament Promowania Konkurencji	tel. 66-16-233 fax 66-16-225
Biuro Prawne	tel. 66-16-130 fax 66-16-134
Biuro Obsługi Urzędu	tel. 66-16-155 fax 66-16-177
Rzecznik Odbiorców Paliw i Energii	tel. 66-16-220 66-16-305 fax 66-16-160
Koordynator ds. Współpracy Międzynarodowej	tel. 66-16-108 fax 66-16-200
Automatyczna infolinia o numerach telefonów	tel. 66-16-156