

Warszawa, 21 maja 2025 r.

DEPARTAMENT
KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

DSK.WKS.071.5.2025.JPa1

**Zrzeszenie Gmin
Województwa Lubuskiego**
Plac Słowiański 26
65-069 Zielona Góra
e-mail: biuro@lubuskiegminy.pl

Szanowni Państwo,

odpowiadając na apel z 16 kwietnia 2025 r. w sprawie *potrzeby skoordynowania mechanizmów ochrony cen gazu ziemnego i prądu z systemem taryf zatwierdzanych przez Prezesa URE*, przekazany do Urzędu Regulacji Energetyki przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów przy piśmie z 25 kwietnia br. (znak: BPRM.5023.1.2.2025), przedstawiam co następuje.

W 2024 r. obowiązywały przepisy mające na celu zminimalizowanie podwyżek cen gazu dla odbiorców rozliczanych na podstawie taryf zatwierdzanych przez Prezesa URE¹, w tym dla gospodarstw domowych, poprzez tzw. „zamrożenie cen”. Przepisy te zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu².

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o szczególnej ochronie, **od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2024 r., sprzedawcy paliw gazowych zobowiązani byli do stosowania w rozliczeniach z odbiorcami taryfowymi ceny paliw gazowych nie wyższej niż cena paliw gazowych zatwierdzona w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego PGNiG Obrót Detaliczny Sp. z o.o., tj. 239,65 zł/MWh**. Z powyższego wynika zatem, że w drugiej połowie 2024 r. ceny paliw gazowych, wynikające z taryf zatwierdzonych przez Prezesa URE, nie przekładały się bezpośrednio na opłaty ponoszone przez odbiorców. Mechanizm zamrożenia cen paliw gazowych wygaś 31 grudnia 2024 r. Od 1 stycznia 2025 r., w rozliczeniach pomiędzy odbiorcami taryfowymi a przedsiębiorstwem energetycznym – Elenger Dystrybucja Sp. z o.o. z siedzibą w Międzyrzeczu (dawniej: EWE energia Sp. z o.o.; zwanym dalej: „Przedsiębiorstwem”), zastosowanie powinna mieć cena paliwa gazowego wynikająca z taryfy Przedsiębiorstwa zatwierdzonej 12 lutego 2024 r. przez Prezesa URE³.

Wzrost od 1 stycznia 2025 r. ceny paliwa gazowego sprzedawanego przez Przedsiębiorstwo, wynikało zatem wyłącznie z wygaśnięcia mechanizmu mrożenia cen paliw gazowych, a nie z podwyżki wprowadzonej przez Przedsiębiorstwo.

W związku z Państwa apelem warto wyjaśnić zasadnicze uwarunkowania mające wpływ na poziom ceny paliwa gazowego wynikającej z zatwierdzonej przez Prezesa URE taryfy Przedsiębiorstwa

¹ Odbiorców, o których mowa w art. 62b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm.), dalej: „odbiorcy taryfowi”.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 303 z późn. zm., dalej: „ustawa o szczególnej ochronie”.

³ Tj. zmiany nr 1 Taryfy nr 19 dla paliw gazowych, dostępna na stronie URE: <https://bip.ure.gov.pl/bip/taryfy-i-inne-decyzje-b/paliwa-gazowe/4571,Taryfyopublikowane-w-2024-r.html> lub na stronie Przedsiębiorstwa: <https://www.ewe.pl/pliki-dopobrania>

(tj. zmiany nr 1 Taryfy nr 19 dla paliw gazowych). W tym kontekście należy wskazać, że szczegółowe zasady zatwierdzania taryf dla przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność w zakresie przesyłania, dystrybucji, magazynowania oraz skraplania i regazyfikacji oraz obrotu paliwami gazowymi na rzecz odbiorców taryfowych, regulowane są w szczególności w art. 44-47 ustawy – Prawo energetyczne oraz w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi⁴.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję, przedkłada Prezesowi URE taryfę do zatwierdzenia oraz proponuje okres jej obowiązywania. Prezes URE bada, czy koszty uwzględnione przez przedsiębiorstwo we wniosku o zatwierdzenie taryfy spełniają kryterium kosztów uzasadnionych i czy taryfa przedłożona przez przedsiębiorstwo energetyczne spełnia wymogi wynikające z art. 44-46 ustawy – Prawo energetyczne. Innymi słowy, postępowania taryfowe prowadzone przez Prezesa URE mają na celu sprawdzenie, czy taryfa została wyliczona zgodnie z ustawą – Prawo energetyczne i rozporządzeniem taryfowym, w tym w szczególności czy ceny gazu ustalone dla odbiorców taryfowych mają racjonalne uzasadnienie w kosztach ponoszonych przez przedsiębiorców.

Pojęcie kosztów uzasadnionych określone jest w art. 3 pkt 21 ustawy – Prawo energetyczne. Są to 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. Spółki obrotu (sprzedawcy) wnioskuje zatem o zatwierdzenie m.in. cen paliw gazowych i stawek opłat abonamentowych na kolejny okres, przedstawiając szczegółowe kalkulacje i uzasadnienie Prezesowi URE, który następnie analizuje przedłożone wyliczenia.

W przypadku gdy Prezes URE ustali, że taryfa została wyliczona w sposób zgodny z przepisami ustawy – Prawo energetyczne, w tym że jej poziom odzwierciedla uzasadnione koszty działalności prowadzonej przez sprzedawców wynikające z aktualnych warunków rynkowych, ma on podstawę do jej zatwierdzenia. Prezesowi URE przysługuje prawo odmowy zatwierdzenia taryfy opracowanej przez przedsiębiorstwo jedynie w przypadku, gdy nie spełnia ona kryteriów ustalonych w ww. przepisach ustawy i rozporządzenia taryfowego (art. 47 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne).

W związku z podniesioną w Państwa apelu sprawą warto wyjaśnić także, że ceny gazu ziemnego w taryfach sprzedawców mogą różnić się w zależności od warunków i sposobu prowadzenia danej działalności gospodarczej, a ich wysokość jest uzależniona w szczególności od: ceny zakupu paliwa gazowego na rynku hurtowym, kosztów własnych i marży sprzedawcy. Mogą też pojawić się inne koszty wypełniające przesłanki kosztu uzasadnionego przyjęte do kalkulacji taryfy, np.: efektywności energetycznej, bilansowania handlowego czy w przypadku przywozu paliwa gazowego z zagranicy koszty utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, w szczególności:

a) cena zakupu gazu ziemnego na rynku hurtowym

Spółki obrotu budują swoje portfele zakupu paliw gazowych głównie w oparciu o produkty oferowane na zorganizowanych platformach obrotu (w Polsce jest to Towarowa Giełda Energii,

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 280 z późn. zm., dalej: „rozporządzenie taryfowe”.

<https://tge.pl/>) oraz o kontrakty bilateralne. Od decyzji biznesowych spółek obrotu zależy termin i rodzaj kupowanych produktów terminowych. Przykładowo, produkty roczne z dostawą na 2025 r. notowane były w okresie od 2 stycznia 2023 r. do 30 grudnia 2024 r., a ich cena mieściła się w przedziale od 115 zł/MWh do 359 zł/MWh.

Od przyjętej przez spółkę obrotu strategii zakupowej (np. harmonogram zakupów, wymagany wolumen zakontraktowany przed wejściem w życie taryfy, rodzaje produktów terminowych w koszyku dostaw), zależy średnia cena gazu z koszyka zakupowego. Natomiast w kontraktach bilateralnych przeważnie występuje formuła cenowa oparta o średnie notowania produktów dostępnych na TGE (np. średnia z notowań określonych produktów terminowych z miesiąca poprzedzającego miesiąc dostawy). Innym rozwiązaniem są kontrakty ze stałą ceną, która zostaje ustalona na określony czas w wyniku negocjacji pomiędzy zainteresowanymi przedsiębiorstwami. Koszt zakupu paliwa gazowego stanowi podstawowy czynnik kształtujący cenę sprzedaży tego paliwa odbiorcom końcowym, a różnica w wysokości tego kosztu wynika ze strategii zakupowej przedsiębiorstw.

b) koszty własne przedsiębiorstwa i marża sprzedawcy

Koszty własne spółki obrotu zawierają w szczególności takie elementy, jak: wynagrodzenia, składki ZUS, świadczenia na rzecz pracowników, podatki i opłaty, szkolenia, koszty BHP, amortyzacja, usługi obce. Udział kosztów własnych i marży w ostatecznej cenie sprzedawanego paliwa gazowego waha się od kilku do kilkunastu procent, w zależności od skali działalności.

Odnosząc się natomiast bezpośrednio do Państwa apelu o *analizę obecnego systemu cykli taryfowych i wskazanie wniosków na przyszłość*, w pierwszej kolejności wskazać należy, że w zakresie taryfowania obrotu paliwami gazowymi – co do zasady – nie funkcjonuje sztywny „cykl taryfowy”, rozumiany jako ogólnie określony okres obowiązywania ogółu taryf na obrót paliwami gazowymi. Przepisy nie statuuja bowiem zarówno jednego terminu składania wniosków o zatwierdzenie taryf, jak i skoordynowanego końca okresu ich obowiązywania w sposób jednolity dla wszystkich przedsiębiorstw zajmujących się obrotem paliwami gazowymi.

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 dnia jej opublikowania w Biuletynie URE. Prawodawca pozostawił zatem pewną swobodę w zakresie terminu wprowadzenia do stosowania taryfy na obrót paliwami gazowymi przez przedsiębiorstwo energetyczne.

Z przytoczonej regulacji wynika, że przedsiębiorstwo energetyczne może, w granicach wyznaczonych przez treść art. 47 ust. 4 ustawy – Prawo energetyczne, dostosować termin wprowadzenia do stosowania taryfy. Zróżnicowane co do terminu są również okresy obowiązywania poszczególnych taryf. Ponadto ewentualne wyznaczenie przez Prezesa URE terminu obowiązywania taryfy na obrót paliwami gazowymi, niezależnie od faktu, czy został on określony poprzez wskazanie konkretnej daty (np. do 31 grudnia 2024 r.), czy też poprzez wskazanie okresu obowiązywania (np. na 12 miesięcy od dnia wprowadzenia taryfy do stosowania), nie jest równoznaczne z niemożnością zaistnienia sytuacji, w której taryfa ta będzie stosowana również po upływie wyznaczonego w decyzji Prezesa URE terminu. Jak wskazano w art. 47 ust. 2c ustawy – Prawo energetyczne: „W przypadku upływu okresu, na jaki została ustalona taryfa, do dnia wejścia w życie nowej taryfy stosuje się taryfę dotychczasową, jeżeli: 1) decyzja Prezesa URE nie została wydana albo 2) toczy się postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa URE.”. Taka sytuacja miała zaś miejsce w niniejszym przypadku.

Należy bowiem wskazać, że 29 lipca 2024 r. Przedsiębiorstwo zwróciło się do Prezesa URE z wnioskiem o zatwierdzenie taryfy w zakresie obrotu i dystrybucji paliw gazowych nr 20. Z uwagi

na konieczność wyjaśnienia wielu kwestii, postępowanie w sprawie zatwierdzenia tej taryfy toczyło się również po pierwotnie ustalonym terminie obowiązywania taryfy nr 19, to jest po 30 września 2024 r. Wniosek o zatwierdzenie nowej taryfy wymagał kilkunastu uzupełnień ze strony Przedsiębiorstwa, które to uzupełnienia miały miejsce w okresie od 20 sierpnia 2024 r. do 16 stycznia 2025 r. Po ich otrzymaniu, Prezes URE 17 stycznia 2025 r. wydał decyzję zatwierdzającą tę taryfę. Przedmiotowa decyzja, wraz ze stanowiącą załącznik do niej taryfą, w tym samym dniu została opublikowana w Biuletynie Branżowym Urzędu Regulacji Energetyki – Paliwa gazowe nr 15 (2936)⁵. Biorąc pod uwagę datę publikacji przedmiotowej taryfy oraz brzmienie art. 47 ust. 4 ustawy – Prawo energetyczne, wskazać należy, że Przedsiębiorstwo nie skorzystało z możliwości wprowadzenia taryfy do stosowania w najkrótszym możliwym terminie, to jest z dniem 1 lutego 2025 r. (co także nie wyeliminowałoby w rozpatrywanym przypadku skoku cen związanego z wygaśnięciem z dniem 31 grudnia 2024 r. mechanizmu zamrożenia cen), a zdecydowało się na jej wprowadzenie do stosowania z odbiorcami od 1 marca 2025 r. Należy jednak stwierdzić, że powyższe działanie, choć opóźniło wejście w życie obniżek cen paliwa gazowego, zostało przeprowadzone w granicach obowiązującego prawa.

W kwestii ewentualnych wniosków na przyszłość oraz *podjęcia prac legislacyjnych i organizacyjnych, które zapobiegą sytuacjom, w których odbiorcy – mimo braku zmiany dostawcy czy taryfy – zostają nagle obciążeni znacząco wyższymi opłatami*, należy zwrócić uwagę na następujące uwarunkowania. Kompetencje Prezesa URE nie obejmują działań legislacyjnych, w tym także w zakresie wprowadzania, modyfikowania lub unieważniania mechanizmów ochrony odbiorców przed nieprzewidzianym wzrostem cen paliw gazowych. Prezes URE nie jest bowiem organem posiadającym inicjatywę ustawodawczą. Natomiast ewentualne wydłużenie okresu obowiązywania mechanizmu ochrony odbiorców paliw gazowych czy też wprowadzenie do ustawodawstwa dodatkowych instrumentów chroniących odbiorców taryfowych przez „pełny okres obowiązywania wysokich taryf, a nie jedynie rok kalendarzowy”, wymagałoby działań legislacyjnych na poziomie ustawy.

Jako drugą kwestię należy wskazać okoliczność wygaśnięcia szczególnych mechanizmów służących ochronie odbiorców paliw gazowych. Zatem wnioski i uwagi w tym zakresie mogą dotyczyć ewentualnych przyszłych mechanizmów ochrony odbiorców paliwa gazowych, o ile będą się one pojawiały. Należy mieć na względzie, że mechanizm ochrony odbiorców paliw gazowych wynikał z publicznie dostępnych przepisów rangi ustawowej. W przepisach tych *expressis verbis* wskazano precyzyjny termin wygaśnięcia tego mechanizmu – 31 grudnia 2024 r.

Warto także zauważyć, że większość sprzedawców paliw gazowych na swoich stronach internetowych informowała o terminie stosowania cen maksymalnych, wynikających z wprowadzonego mechanizmu ochrony odbiorców paliw gazowych. Nie sposób zatem uznać, że w zaistniałym stanie faktycznym okoliczność wzrostu ceny paliw gazowych była „nagła” i nie mogła zostać samodzielnie zidentyfikowana przez odbiorców paliw gazowych. Szczególnie, gdy data wygaśnięcia mechanizmu zamrożenia ceny paliw gazowych była znana pół roku wcześniej.

Mechanizm ochrony odbiorców paliw gazowych nie był standardowym elementem systemu ochrony odbiorców taryfowych. Podstawowym elementem tego systemu jest bowiem nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku sporządzenia taryfy na obrót paliwami gazowymi oraz jej przedłożenia do zatwierdzenia Prezesowi URE. To ceny i stawki opłat wynikające z zatwierdzonej przez Prezesa URE taryfy na obrót paliwami gazowymi stanowią bowiem podstawę do dokonywania rozliczeń pomiędzy odbiorcą taryfowym a sprzedawcą paliw gazowych. Mechanizm zamrożenia

⁵ <https://bip.ure.gov.pl/bip/taryfy-i-inne-decyzje-b/paliwa-gazowe/4768,Taryfy-opublikowane-w-2025-r.html>

ceny paliw gazowych był natomiast szczególną regulacją, która mogła skutkować jedynie okresowym ograniczeniem wysokości należnych płatności za paliwo gazowe pobrane przez odbiorców taryfowych.

Przypomnieć również należy, że odbiorcy taryfowi byli przygotowywani przez prawodawcę do całkowitego wygaszenia w 2024 r. mechanizmów ograniczających wysokość należności za pobrane paliwa gazowe poprzez stopniowe wygaszanie wsparcia w tym zakresie – podwyższenie pułapu ceny maksymalnej paliw gazowych oraz wygaśnięcie zamrożenia stawek opłat dystrybucyjnych od 1 lipca 2024 r. Ponadto, co także istotne w kontekście zgłaszanych postulatów, zauważyć należy, że w związku z postanowieniami art. 62b ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne, obowiązek zatwierdzania taryf przez przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesję na obrót paliwami gazowymi lub na obrót gazem ziemnym z zagranicą, zakończy się 31 grudnia 2027 r.

Odnosząc się natomiast do taryf dla energii elektrycznej, taryfy te zatwierdzane są tylko dla odbiorców grup taryfowych G, tj. odbiorców końcowych, którzy zużywają energię elektryczną na potrzeby socjalno-bytowe. W stosunku do pozostałych odbiorców rozliczanych w grupach taryfowych A, B, C, O, tzw. odbiorców przemysłowych i instytucjonalnych, sprzedawcy energii elektrycznej zostali zwolnieni przez Prezesa URE z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia.

Przede wszystkim należy wskazać, że to ustawodawca wyznacza podstawy prawne okresów obowiązywania taryf, przedkładania wniosków o zatwierdzenie nowych taryf (m.in. ustawa – Prawo energetyczne, rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie kształtowania i kalkulacji taryf oraz sposobu rozliczeń w obrocie energią elektryczną), czy też obowiązywania okresów ochronnych odbiorców końcowych. Koszty wynikające z wprowadzenia przepisów ochronnych finansowane są bowiem z budżetu państwa i rekompensują sprzedawcą energii obowiązkowe okresowe obniżki cen energii elektrycznej, które to zobowiązani są stosować na mocy przepisów chroniących odbiorców końcowych przed nieuzasadnionymi poziomami cen energii elektrycznej.

Ustawy chroniące odbiorców przed nadmiernymi poziomami cen energii elektrycznej i gazu, zostały przygotowane i wprowadzone przez ustawodawcę dla potrzeby czasowej ochrony odbiorców końcowych przed nadmiernymi wzrostami cen, które to wzrosty zaobserwowane zostały w minionym okresie czasu. Podkreślenia wymaga, że regulacje te są regulacjami czasowymi, natomiast regulacje wskazujące okresy obowiązywania taryf dla energii elektrycznej i paliw gazowych mają charakter stały i obowiązują do czasu zmiany przepisów w tym zakresie. Zatem Prezes URE nie ma możliwości dowolnego kształtowania okresów obowiązywania taryf dla energii elektrycznej i paliw gazowych.

Z poważaniem

Barbara Mroczek

Dyrektor

Departamentu Komunikacji Społecznej

/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Biuro Prezesa Rady Ministrów

Biuro Ministra Klimatu i Środowiska