

## ARTYKUŁY

**Dr hab. Filip Elżanowski, prof. UW**

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-3912-1857

e-mail: Filip.elzanowski@uw.edu.pl

# Ścisła regulacja cen na rynku ciepła — przyczyny i konsekwencje

Strict price regulation on the heat market — causes and consequences

### Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie uwarunkowań powodujących, że ścisła regulacja cen na rynku ciepła jest niezbędna dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania tego rynku, oraz konsekwencji takiej regulacji. Kształt regulacji na rynku ciepła został scharakteryzowany jako wynik podstawowych cech rynku ciepła i jego odrębności od innych sektorów rynku energii. Ścisła regulacja sektora ciepłowniczego wynika z obiektywnej konieczności zagwarantowania poziomu równowagi pomiędzy uczestnikami rynku i specyfiki sektora ciepłowniczego. Autor wskazuje na swoisty paradoks rynku ciepła systemowego, zgodnie z którym ewentualny rozwój konkurencji na rynku energii ciepłej mógłby przynieść skutki odwrotne do zamierzonych. Mógłby bowiem prowadzić do nieefektywnego alokowania kapitału przez uczestników rynku, w tym zwłaszcza do nadmiernej rozbudowy mocy wytwórczych w zakresie, w jakim moc ta w rzeczywistości nie może być wykorzystana na potrzeby odbiorców. To zaś nieuchronnie prowadziłoby do wzrostu kosztów ponoszonych przez odbiorców ciepła na danym rynku lub mogłoby zagrażać rentowności przedsiębiorstwa ciepłowniczego, a więc i bezpieczeństwu energetycznemu odbiorców.

**Słowa kluczowe:** rynek ciepła, regulacja cenowa, rozwój konkurencji

JEL: K23, K32, L43

### Wprowadzenie

Rynek ciepła, podobnie do rynku energii elektrycznej i paliw gazowych, został zakwalifikowany przez ustawodawcę do rynków wymagających nadzoru organu regulacyjnego. Jednak stopień regulacji na tych rynkach jest zgoła odmienny — na rynkach energii elektrycznej i gazu dominującym trendem jest ich liberalizacja realizowana przez deregulację. Natomiast na rynku ciepła mamy do czynienia ze

### Abstract

The main aim of the paper is to indicate the conditions that make strict price regulation on the heat market necessary to ensure the proper functioning of this market, and the consequences of such regulation. The shape of regulations on the heat market has been characterized as a result of the basic features of the heat market and its distinctiveness from other sectors of the energy market. Strict regulation of the heating sector results from the objective need to ensure a level of balance between market participants of the heating sector's specificity. The author indicates to a specific paradox of the system heat market, according to which the possible development of competition on the heat energy market could be counterproductive. This particular situation could lead to ineffective allocation of capital by market participants, including excessive expansion of generation capacity to the extent that this capacity cannot actually be used for the needs of its consumers. This, in turn, would inevitably lead to an increase in costs borne by heat consumers on a given market or could endanger the profitability of a heating company and eventually, to consumers' energy security.

**Keywords:** heat market, price regulation, development of competition

ścisłą regulacją, która dotyczy wielu aspektów działalności przedsiębiorstw ciepłownich, w tym przede wszystkim ich polityki cenowej. Niniejszy tekst ma na celu wskazanie przyczyn i omówienie konsekwencji ścisłej regulacji cen na rynku ciepła.

Problematyka niniejszego artykułu dotyczy ciepła systemowego, czyli ciepła dostarczanego do odbiorców za pomocą sieci ciepłowniczej, które pochodzi ze współpracujących z tą siecią urządzeń służących do wytwarzania ciepła.

## Cechy rynku ciepła

Na potrzeby niniejszych rozważań należy wymienić i opisać specyficzne cechy ciepła oraz rynku ciepła, które stanowią determinanty ścisłej regulacji cenowej na tym rynku. Wskazane zostaną cechy o charakterze obiektywnym, niezależne od kierunków regulacji przyjętych przez ustawodawcę. Jako cechy rynku ciepła często są wymieniane (w różnym zakresie, w zależności od opracowania, zob. Szwedziak-Bork, 2016, s. 36–38) również cechy nadane mu przez ustawodawcę, np. brak wdrożenia unbundlingu<sup>1</sup>, jednakże punktem wyjścia do rozważań odnośnie do regulacji cen ciepła powinny być przede wszystkim te cechy rynku ciepła (i ciepła jako takiego), które są niezależne od decyzji ustawodawcy i występują na każdym rynku ciepła. Cechy te determinują w znacznej mierze kierunki regulacji tych rynków, która to regulacja nie tylko musi je uwzględniać, ale również niwelować negatywne skutki wynikające z nich dla uczestników tego rynku.

### Ciepło jest czymś więcej niż tylko towarem

Przede wszystkim należy podkreślić, że ciepło stanowi dobro użyteczności publicznej, do którego dostęp jest niezbędny do zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzi oraz funkcjonowania całej gospodarki — jest ono jednym z uwarunkowań stabilnego wzrostu gospodarczego. Zapewnienie dostępu do ciepła po akceptowalnych cenach stanowi zatem nie tylko realizację podstawowych praw obywateli, ale również element bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Dostęp do ciepła musi więc być powszechny i uwzględniać interesy jego odbiorców, których jednak nie można sprowadzić jedynie do kwestii najniższej ceny. Interes odbiorców jest związany również z innymi niż cena wartościami, takimi jak bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska czy oszczędne i racjonalne gospodarowanie paliwami i energią. Z tego względu dostęp do ciepła musi uwzględniać również interesy pozostałych podmiotów rynku ciepła, takich jak przedsiębiorstwa energetyczne.

### Ciepło ma charakter lokalny

Jedną z najistotniejszych cech fizycznych ciepła jest brak możliwości transportowania go na większe odległości. Ciepło charakteryzuje się równoczesnością produkcji i zużycia. Transport ciepła na duże odległości jest ekonomicznie nieuzasadniony ze względu na straty energii (utrata jakości produktu), wymagania przesyłowe o charakterze technologicznym oraz koszty pompowania nośnika ciepła. To z kolei wpływa na rozmieszczenie i liczbę jednostek wytwarzających ciepło oraz rozmieszczenie i rodzaj infrastruktury sieciowej służącej do przesyłania i rozdziału ciepła do odbiorców. Z tego też powodu rynek ciepła systemowego ma charakter lokalny, ograniczony do obszaru danego miasta lub aglomeracji, a czasami nawet dzielnicy (Niedziółka, 2010, s. 83).

## Rynki ciepła są naturalnie zmonopolizowane

Takie ujęcie opisywanej cechy jest szczególnie istotne, ponieważ monopolizacja rynków ciepła jest ich cechą immanentną, a nie cechą nadaną im przez ustawodawcę.

Monopol naturalny (zwany również rynkowym) jest definiowany jako rynek, na którym jeden podmiot jest jedynym producentem lub ma dominującą pozycję w zakresie produkcji danego dobra bądź świadczenia danej usługi w sytuacji braku ich bliskiego substytutu. Monopol naturalny jest najczęściej efektem tzw. korzyści skali, czyli sytuacji, w której jednostkowy koszt produkcji spada wraz ze wzrostem skali tej produkcji (efekt skali). Wówczas wytwarzanie danego dobra lub świadczenie usługi przez jedno przedsiębiorstwo jest bardziej efektywne ekonomicznie niż przez większą liczbę przedsiębiorstw. Istotną cechą monopoli naturalnych są także bariery wejścia na rynek, takie jak wysokie nakłady inwestycyjne, długi okres zwrotu z kapitału, konieczność wybudowania specjalistycznej infrastruktury, której dublowanie przez inny podmiot byłoby niecelowe, konieczność występowania dużej liczby odbiorców w celu osiągnięcia zysku z prowadzonej działalności, wysoki koszt utrzymania infrastruktury (wysokie koszty stałe), trudności w ponownym wykorzystaniu majątku trwałego po ewentualnym rozwiązaniu przedsiębiorstwa (tzw. koszty utopione) oraz szeroko rozumiane uwarunkowania techniczne (np. niepodzielność procesu produkcyjnego) i środowiskowe. Na rynku ciepła istnienie monopoli naturalnych jest następstwem występowania wszystkich wskazanych powyżej okoliczności.

Wskutek uzyskania uprzywilejowanej pozycji monopolista jest w stanie kontrolować całkowitą sprzedaż danego towaru lub podaż usługi, a określając ich ceny, kieruje się wyłącznie uwarunkowaniami natury technologicznej i popytowej. Przedsiębiorcy działający w warunkach monopolu naturalnego mają oczywistą tendencję do zawyżania cen, co pozwala im na osiągnięcie większych zysków, niż byłoby to możliwe w warunkach konkurencji. Nie odczuwają również presji na minimalizację kosztów ich funkcjonowania. Stąd są one ograniczane zastosowaniem szczególnej regulacji.

W przypadku sektora ciepłowniczego mamy do czynienia z trwałymi monopolami naturalnymi, a — co kluczowe — wszelkie prawnie wdrożone mechanizmy prokonkurencyjne (w wyniku implementacji unijnych aktów prawnych) nie pozabawiają rynków ciepła charakteru monopolu naturalnego (Pawelczyk, 2018).

### Na rynku ciepła istnienie nadmiernych mocy wytwórczych ma negatywny wpływ na sytuację odbiorców

Rynek ciepła systemowego jest przykładem rynku, na którym konkurencja, w tym np. budowa nowych mocy wytwórczych, nie tylko nie służy jego rozwojowi, lecz wręcz może mieć negatywny wpływ na stabilność dostaw i cen. Na rynku ciepła, na którym pracuje źródło wytwórcze, hipotetycznie istnieje oczywiście możliwość wybudowania kolejnego źródła przez podmiot inny niż dotychczasowy mono-

polista. Konsekwencje takiej sytuacji mogą być jednak przeciwnie dla rynku i stać w sprzeczności z interesem publicznym, zwłaszcza w zakresie ochrony odbiorców końcowych przed nieuzasadnionym wzrostem cen, jak również racjonalnego wykorzystania paliw i energii. Jest to spowodowane tym, że budowa dodatkowego, równoległego źródła wytwarzania ciepła pracującego na tę samą sieć prowadzi do zwiększenia dostępnych mocy wytwórczych. O ile wraz z budową nowego źródła nie prowadzi się równocześnie rozbudowy sieci dystrybucyjnej i nie podłącza się nowych odbiorców, na rzecz których zostanie wykorzystana dodatkowa moc (co w praktyce jest nierealne), dochodzi do powstania niepotrzebnej nadwyżki mocy wytwórczych. W takiej sytuacji odbiorcy, którym do tej pory była dostarczana moc i ciepło z jednego źródła, obsługiwani będą przez dotychczasowe oraz nowe źródło wytwórcze i w ramach ponoszonych opłat będą zmuszeni ponosić koszty utrzymania obu źródeł. Skoro bowiem dostępna moc ciepła w systemie determinuje łączny poziom kosztów stałych wytwórców ciepła, to wzrost mocy w systemie prowadzi do wzrostu łącznych kosztów stałych wytwórców obsługujących daną sieć, które będą musiały zostać pokryte przez przychody wygenerowane ze sprzedaży tego samego wolumenu ciepła. Przełoży się to na wzrost kosztów jednostkowych wytwarzania ciepła, a w konsekwencji na wzrost cen ciepła dla odbiorców końcowych (Kamiński, 2020). Sytuacja ta jest analogiczna do niepotrzebnego duplikowania sieci przesyłowych.

W szczególnej sytuacji, w długim okresie dotychczasowy wytwórca mógłby wręcz zrezygnować z prowadzonej działalności na lokalnym rynku ciepła ze względu na utratę znacznej części sprzedaży, wzrost kosztów jednostkowych i redukcję wyniku finansowego. Mogłoby to skutkować wystąpieniem ryzyka naruszenia bezpieczeństwa całego systemu i zastąpienia dotychczasowego monopolisty w zakresie wytwarzania ciepła nowym monopolistą, pod warunkiem że miałby wystarczające moce produkcyjne. Jeśli nie, zagrożono stałoby się bezpieczeństwo systemu energetycznego.

### **Na rynkach ciepła nie występują warunki konkurencyjne**

Konsekwencją występowania monopolu naturalnego na rynku ciepła jest brak warunków do rozwoju konkurencji na tym rynku. Brak możliwości rozwoju konkurencji na rynku ciepła jest również skutkiem uwarunkowań technicznych, przede wszystkim omówionej powyżej konieczności unikania nadmiarowych mocy wytwórczych czy braku ekonomicznej opłacalności budowania alternatywnych i równoległych sieci, ale również innych czynników technicznych, takich jak konieczność dostosowania pracy sieci ciepłowniczej do pracy z określonymi źródłami, do parametrów określonego nośnika ciepła (temperatura, ciśnienie, itd.) czy też technicznych ograniczeń w zakresie ilości przesyłanego nośnika (ciepła). Oznacza to, że sieć ciepłownicza jest dostosowana do pracy z określonymi źródłami ciepła i nie jest możliwe transportowanie nią ciepła o dowolnych

parametrach, w dowolnych ilościach, na dowolne odległości i pochodzącego z dowolnego źródła wytwarzania.

Kwestia braku możliwości występowania konkurencji na rynku ciepła zostanie szczegółowo omówiona w dalszej części tego artykułu.

## **Rynek energii cieplnej — charakterystyka odrębności**

Należy zgodzić się z poglądem M. Czarneckiej i M. Bando (2021), że rynek ciepła systemowego jest rynkiem specyficznym, co zasadniczo odróżnia go od innych rynków energii i paliw, wskutek czego na rynku tym występuje ścisła regulacja cenowa realizowana przez proces taryfowy. Ceny za ciepło systemowe wynikają z taryf i są cenami sztywnymi, zaś odbiorcy końcowi nie mają wpływu na ich poziom, czyli nie mogą ich negocjować. Rynek ciepła systemowego charakteryzuje zasada jednolitej ceny, która nakazuje sprzedaż ciepła systemowego do odbiorców końcowych po takich samych cenach. Dodatkowo zdaniem wspomnianych autorów rynek ciepła systemowego w Polsce jest „rynkiem bez potencjału rozwoju konkurencji w znaczeniu zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym (...)”. Stan ten wynika ze specyfiki tego rynku” (Czarnecka & Bando, 2021).

Sprzedaż energii cieplnej do odbiorcy końcowego jest w naturalny sposób realizowana przez przedsiębiorstwo zajmujące się przesyłem, gdyż podmiot ten podłącza odbiorców końcowych i realizuje ich reklamacje. Dla odbiorcy końcowego i wytwórcy ciepła dostarczanie ciepła (i zawarcie z nim stosownej umowy) nie tworzy żadnej dodatkowej wartości, skoro cena ciepła niezależnie od sprzedawcy jest taka sama i pochodzi z taryfy wytwórcy. Tym samym odpada w tym przypadku korzyść ekonomiczna zarówno po stronie odbiorcy końcowego, jak i wytwórcy (niezależnie od tego, czy wytwórca sprzeda w hurcie, czy w detalu, otrzyma taką samą cenę). Nie jest zatem możliwe, aby podmioty wykonujące ten sam rodzaj działalności regulowanej konkurowały ze sobą, bazując na polityce cenowej. Jest ona bowiem w pełni regulowana i uniemożliwia dowolne ustalanie cen usług świadczonych przez przedsiębiorstwa.

Krąg przedsiębiorców działających na rynku w dużych aglomeracjach jest bardzo ograniczony, w większości sprowadza się do występowania na danym obszarze geograficznym jednego lub maksymalnie kilku wytwórców (w tym przypadku najczęściej są wydzielone odrębne obszary zasilania dla poszczególnych źródeł) i jednego właściciela sieci przesyłowej, który jest stroną umów z odbiorcami końcowymi. Rynek ciepła odróżnia się zatem wyraźnie od rynku energii elektrycznej czy gazu ziemnego. Na rynku ciepła systemowego nie występują bowiem wyspecjalizowane podmioty realizujące zadania z obszaru obrotu energią cieplną. Te zadania w obszarze usług ciepłowniczych są wykonywane przez właścicieli sieci przesyłowych.

Przyczyną opisanej tu zasadniczej odrębności rynku ciepła systemowego są wskazane powyżej cechy tego rynku. Okoliczność nieistnienia konkurencji na tym rynku jest

również bezpośrednią przyczyną celowego braku zaimplementowania zasady unbundlingu na rynku energii cieplnej. Z unbundlingiem bezpośrednio powiązana jest tzw. zasada TPA<sup>2</sup>, której celem jest umożliwienie nieskrępowanego rozwoju konkurencji na danym rynku. Na rynku ciepła zaimplementowanie zasady TPA jest więc bezcelowe, gdyż ze swej istoty jej stosowanie nie może prowadzić do rozwoju konkurencji. W konsekwencji sprzedaż ciepła do odbiorców końcowych na rynku ciepła systemowego realizuje dostawca ciepła, zaś udział producentów energii cieplnej w tej sprzedaży jest marginalny.

W warunkach rynkowych, nieskrępowanych ścisłą regulacją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE), prawa rynku ostatecznie wpływałyby na to, kto będzie produkował i dostarczał ciepło. W sytuacji, w której cena ciepła i sposób postępowania przedsiębiorstw zależą w głównej mierze nie od przesłanek natury ekonomicznej (które oczywiście również mają pewne znaczenie), lecz od decyzji regulatora, postulat umożliwienia nieskrępowanego dostępu do rynku produkcji i dostarczania ciepła nie znajduje uzasadnienia. Ustawodawca potwierdza to poprzez celowe zaniechanie wdrożenia zasady unbundlingu do przepisów regulujących rynek energii cieplnej (Będkowski-Kozioł & Wrochna, 2021, s. 97).

## Regulacja cen ciepła — taryfowanie

### Kompetencje Prezesa URE w zakresie taryfowania cen ciepła

Zgodnie z ustawową definicją pojęcia „taryfa” określona w treści art. 3 pkt 17 ustawy z 10.04.1997 r. — Prawo energetyczne (dalej: ustawa — Prawo energetyczne)<sup>3</sup> za taryfę uznaje się zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzany jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą. System ustalania, zatwierdzania, stosowania oraz zmiany taryf jest obligatoryjny dla przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców. Ustawa — Prawo energetyczne zakreśla ramy prawne do ustalania taryfy dla wytwarzania ciepła i usług związanych z jego przesyłem. Taryfa powinna pokrywać koszty uzasadnione, związane z wytwarzaniem ciepła, przesyłaniem ciepła lub jego obrotem, w tym z uwzględnieniem uzasadnionego zwrotu z kapitału zaangażowanego w daną działalność (art. 45 ust 1 ustawy — Prawo energetyczne), ale jednocześnie zadaniem procesu ustalania cen w postępowaniu taryfowym jest ochrona odbiorców przed nieuzasadnionym, wysokim poziomem cen. Ustawowe zasady dotyczące tworzenia taryf dla ciepła i usług przesyłowych zostały sformułowane w sposób ogólny, bardziej szczegółowo kwestie te doprecyzowują przepisy rozporządzenia taryfowego<sup>4</sup>.

Proces zatwierdzania i kontroli taryf dla energii pod względem zgodności z zasadami określonymi w art. 44–46 ustawy — Prawo energetyczne jest wyłączną domeną Prezesa URE, który zatwierdza i kontroluje taryfy we wskaza-

nym aspekcie, weryfikując koszty wskazane przez przedsiębiorstwo energetyczne jako koszty uzasadnione. W konsekwencji wyłącznie zatwierdzone w drodze decyzji administracyjnej ceny i stawki opłat mogą być stosowane wobec odbiorców energii. Z tytułu stosowania przez przedsiębiorstwa energetyczne niezatwierdzonych cen i stawek opłat ustawa przewiduje sankcje w postaci kary pieniężnej (art. 56 ust. 1 pkt 5, 5a i 6 ustawy — Prawo energetyczne). Jednocześnie działanie takie jest oczywistym złamaniem obowiązku działania przez przedsiębiorstwa energetyczne zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz udzieloną koncesją, co może prowadzić do uchylenia koncesji na prowadzenie działalności.

Przyczynę poddania obowiązкови taryfowemu przedsiębiorstwa energetycznego niedziałającego na konkurencyjnym rynku najlepiej obrazuje treść tezy wyroku SOKiK z 23.05.2013 r.: „Taryfa powinna chronić odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat, ale co równie istotne winna być ustalona w sposób zapewniający 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, pokrycie kosztów uzasadnionych ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych w związku z realizacją ich zadań”<sup>5</sup>.

Prezes URE ma także wyłączną kompetencję do zwolnienia przedsiębiorstwa energetycznego z obowiązku przedłożenia do zatwierdzenia taryfy. Uprawnienie takie wynika z przepisu art. 49 ustawy — Prawo energetyczne, który umożliwia zwolnienie danego przedsiębiorstwa z obowiązku taryfowego, jeżeli Prezes URE stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji. Cofnięcie udzielonego zwolnienia następuje w przypadku ustania warunków uzasadniających zwolnienie. Decyzja musi być poprzedzona przeprowadzeniem badania danego rynku energii, w szczególności poprzez dokonanie weryfikacji liczby uczestników i wielkości ich udziałów w rynku, przejrzystości struktury i zasad jego funkcjonowania czy też stwierdzenia bądź wykluczenia istnienia barier dostępu do rynku. W ramach dokonywania przedmiotowej oceny Prezes URE powinien określić, czy dany rynek charakteryzuje równoprawne traktowanie jego uczestników, czy uczestnicy rynku mają nieskrępowany dostęp do informacji, a także zbadać skuteczność kontroli i zabezpieczeń przed wykorzystywaniem pozycji ograniczającej konkurencję i dostęp do wysokowydajnych technologii.

Jak widać, zwolnienie z obowiązku przedłożenia taryfy przez przedsiębiorstwo energetyczne działające na określonym rynku energii musi poprzedzić ustalenie, iż rynek ten charakteryzuje się możliwością prowadzenia działalności opartej na zasadach konkurencji. W przypadku braku istnienia przesłanek pozytywnych, określonych w art. 49 ust. 3 ustawy — Prawo energetyczne, przedsiębiorstwo energetyczne zobowiązane jest do funkcjonowania w reżimie działalności regulowanej, objętej obowiązkiem taryfowym. Co

znamienne, Prezes URE nie wydał dotychczas żadnej decyzji o zwolnieniu z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf w stosunku do przedsiębiorstwa ciepłowniczego.

### Ogólne zasady kształtowania taryf

Jak wskazano powyżej, do taryfowania cen ciepła mają zastosowanie ogólne zasady dotyczące kształtowania taryf uregulowane w art. 45 ustawy — Prawo energetyczne. Podstawową zasadę w tym zakresie stanowi zasada pokrywania przez taryfy kosztów uzasadnionych, która jest rozwijana jako zasada oparcia wielkości cen i stawek opłat zawartych w taryfie na rozsądnych i udowodnionych kosztach produkcji i dostawy paliw lub energii do odbiorców (Muszyński, 2020). Zatwierdzając taryfy, organ regulacyjny musi zatem zapewnić danemu przedsiębiorstwu energetycznemu pokrycie uzasadnionych kosztów poniesionych przez to przedsiębiorstwo w związku z wykonywaniem taryfowanej działalności.

Oprócz pokrycia poniesionych kosztów poziom zatwierdzonej taryfy musi zapewniać również zwrot z zaangażowanego kapitału (art. 45 ust. 1 pkt 1a ustawy — Prawo energetyczne). Zatwierdzona taryfa powinna wynagradzać przedsiębiorstwu energetycznemu koszt kapitału własnego lub obcego zaangażowanego w finansowanie działalności tego przedsiębiorstwa. W odniesieniu do działalności w sektorze ciepłowniczym ustawa — Prawo energetyczne nie reguluje wysokości stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału, kwestia ta została zatem pozostawiona do ustalenia przez Prezesa URE.

Trzecią zasadą odnoszącą się do kształtowania taryf jest zasada ochrony odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen. Zasada ta jest tym istotniejsza, że odbiorcy nie są stroną w postępowaniach przed Prezesem URE o zatwierdzenie taryf (Woszczyk, 2010), na podstawie których ponoszą następnie koszty zużycia mediów energetycznych. Z uwagi na brak legitymacji prawnej odbiorcy do bycia stroną w tych postępowaniach<sup>6</sup>, to właśnie Prezes URE reprezentuje w nich interes społeczny, a jego podstawowym celem jest ochrona odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen (Domagała, 2008, s. 127–128).

### Taryfowanie w sektorze ciepłowniczym

Szczegółowe zasady kalkulacji taryf w sektorze ciepłowniczym reguluje rozporządzenie Ministra Klimatu z 7.04.2020 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (dalej: rozporządzenie taryfowe)<sup>7</sup>. Zgodnie z przywołanym rozporządzeniem przedsiębiorstwa energetyczne wytwarzające ciepło (z wyjątkiem wytwórców ciepła w kogeneracji) oraz przedsiębiorstwa energetyczne, które je dystrybuują, kalkulują swoje taryfy, opierając się na uzasadnionych kosztach działalności koncesjonowanej oraz uzasadnionym zwrocie z zaangażowanego kapitału.

Wytwórcy ciepła w technologii wysokosprawnej kogeneracji (czyli wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w jednym procesie technologicznym, tzw. skojarzeniu), w uproszczeniu — elektrociepłownie, są obowiązani stosować jedną z dwóch metod kalkulowania taryfy — metodę kosztową (§ 14 rozporządzenia taryfowego) lub metodę uproszczoną (§ 13 rozporządzenia taryfowego). Metoda kosztowa to nic innego, jak metoda oparta na uzasadnionych kosztach działalności koncesjonowanej oraz uzasadnionym zwrocie z zaangażowanego kapitału. W metodzie kosztowej planowany uzasadniony przychód ze sprzedaży ciepła, stanowiący podstawę kalkulacji cen i stawek opłat w taryfie przedsiębiorstw energetycznych wytwarzających ciepło w jednostkach kogeneracji, oblicza się jako różnicę między planowanymi łącznymi uzasadnionymi przychodami z wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania ciepła oraz wytwarzania energii elektrycznej w danym źródle a planowanym przychodem ze sprzedaży energii elektrycznej. Natomiast w metodzie uproszczonej (zwanej również benchmarkową) planowane przychody ze sprzedaży ciepła przyjmowane do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfie za ciepło dla jednostek kogeneracji ustala się przy użyciu iloczynu planowanego na dany rok wolumenu sprzedaży ciepła oraz ceny referencyjnej na podstawie cen ciepła z ciepłowni wyznaczanych metodą kosztową, obliczanej przy zastosowaniu tzw. wskaźnika referencyjnego ustalanego przez Prezesa URE i średnich cen sprzedaży ciepła, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. c ustawy — Prawo energetyczne ogłaszanych przez Prezesa URE.

### Taryfowanie jako kontrola polityki cenowej *ex ante* — zakres weryfikacji taryfy przez Prezesa URE

Istotną cechą postępowania w przedmiocie kontroli taryf jest okoliczność badania ich przed ich wprowadzeniem do stosowania. Sam dokument taryfy cechuje wysoki poziom szczegółowości i skomplikowania. Jak już wskazano powyżej, proces kalkulowania taryfy reguluje rozporządzenie taryfowe. Koszt taryfowy stanowi koszt uzasadniony, jeżeli jest niezbędny do wykonania zobowiązań powstałych w związku z prowadzoną przez przedsiębiorstwo energetyczne działalnością regulowaną, jest ekonomicznie uzasadniony oraz jest przyjęty do taryfy z zachowaniem należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców (art. 3 pkt 21 ustawy — Prawo energetyczne).

### Weryfikacja kosztów uzasadnionych przedsiębiorstwa ciepłowniczego i ustalenie zwrotu z kapitału

Patrząc przez pryzmat cen na rynku ciepła, które są regulowane decyzjami Prezesa URE, można wskazać, że zasad-

nicze znaczenie dla ustalenia cen ciepła oraz osiągniętych przychodów przedsiębiorstw ciepłowniczych mają koszty uzasadnione. Kwalifikacja kosztów uzasadnionych zwykle polega na wyważeniu interesów przedsiębiorstwa, ponoszącego koszty bieżącej działalności, wydatków na majątek, jego modernizację lub wymianę w celu podniesienia efektywności produkcji lub wypełnienia obowiązujących norm, oraz interesu odbiorcy.

Zasadniczym i podlegającym dogłębnej ocenie Prezesa URE elementem wniosku taryfowego są właśnie koszty uzasadnione przedsiębiorstwa energetycznego: „Taryfa powinna zapewnić przedsiębiorstwu rentowność prowadzonej działalności gospodarczej poprzez zwrot kosztów uzasadnionych, a nie faktycznie poniesionych, o ile te drugie nie są jednocześnie kosztami uzasadnionymi”<sup>8</sup>. Obowiązek wykazania, że koszty przyjęte do kalkulacji cen i stawek opłat ustalonych w taryfie są „uzasadnione” w rozumieniu powołanych przepisów, spoczywa na przedsiębiorstwie energetycznym. Przy tym, stosownie do treści art. 47 ust. 2e i art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy — Prawo energetyczne, w toku postępowania o zatwierdzenie taryfy Prezes URE jest uprawniony i zobowiązany do analizy i weryfikacji tych kosztów.

Proces decyzyjny musi także uwzględniać ocenę wydatków niezbędnych do utrzymania bądź poprawy wskaźników efektywności energetycznej danego przedsiębiorstwa oraz wydatków na realizację planów inwestycyjnych. Prezes URE dokonuje regulacji cen energii cieplnej, opierając się m.in. na wskaźniku efektywności wykorzystania majątku, obrazującym faktyczne wykorzystanie aktywów trwałych przedsiębiorstwa energetyki cieplnej, przy czym w zakresie przesyłania i dystrybucji ciepła jest to stosunek faktycznego wykorzystania zdolności przesyłowych sieci do technicznych zdolności przesyłowych, zaś w zakresie wytwarzania ciepła to stosunek zainstalowanej mocy cieplnej źródeł służących do zaopatrzenia odbiorców w ciepło do przyłączeniowej mocy cieplnej<sup>9</sup>.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 ppkt c) ustawy — Prawo energetyczne do zakresu działań Prezesa URE należy ustalanie wysokości uzasadnionego zwrotu z kapitału, o którym mowa w art. 45 ust. 1 pkt 1, dla przedsiębiorstw energetycznych przedkładających taryfy do zatwierdzenia. Prezes URE ustala te zasady na podstawie przepisów rozporządzenia taryfowego i wydawanych informacji w sprawie zasad i sposobu ustalania oraz uwzględniania w taryfach dla ciepła zwrotu z kapitału. Należy w tym miejscu podkreślić związek między weryfikowaniem przez Prezesa URE kosztów uzasadnionych a ustalaniem zwrotu z kapitału. Jeśli bowiem koszty wskazane we wniosku taryfowym nie zostaną w postępowaniu taryfowym uznane za uzasadnione, a zostaną poniesione, w efekcie oznacza to zmniejszenie zwrotu z kapitału należnego przedsiębiorstwu ciepłowniczemu. Jak wspomniano wyżej, w zakresie taryfy uproszczonej Prezes URE ustala ceny sprzedaży ciepła ciepłowni oraz wysokość wskaźnika referencyjnego. W praktyce zatem taryfa uproszczona również jest pochodną kosztów i zwrotu z kapitału, ale ponoszonych przez ciepłownię, stanowiąc benchmark dla cen referencyjnych.

## Weryfikacja przedłożonej taryfy przez Prezesa URE i jej konsekwencje

Weryfikacja jest pojęciem szerokim, a szczególnego znaczenia nabiera w postępowaniu taryfowym, jako że Prezes URE w ramach tego postępowania ma szereg uprawnień w stosunku do przedsiębiorstwa energetycznego. Prawo wglądu do ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa energetycznego, możliwość żądania przedstawienia informacji dotyczących wykonywanej przez to przedsiębiorstwo działalności gospodarczej, w tym informacji o jego projektach inwestycyjnych (art. 28 ustawy — Prawo energetyczne) czy też szczegółowe wymogi w zakresie prowadzenia dokumentacji rachunkowej (w art. 44 ustawy — Prawo energetyczne) są przykładami poddania procedury zatwierdzenia lub zmiany taryfy ścisłej regulacji, poprzedzonej szczegółową weryfikacją danych przedstawionych we wniosku taryfowym. Ustawodawca wyposażył Prezesa URE we władcze atrybuty, pozwalające wpływać na egzekucję obowiązków informacyjnych w toku procesu zatwierdzania taryfy.

Powyższe potwierdza ugruntowane stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku, w treści którego sąd odniósł się do zakresu weryfikacji wniosków taryfowych składanych w toku postępowania o zatwierdzenie taryfy: „Prezes URE analizuje i weryfikuje koszty uzasadnione w zakresie ich zgodności z przepisami ustawy, na podstawie sprawozdań finansowych i planów rzeczowo-finansowych przedsiębiorstw energetycznych, biorąc jednocześnie pod uwagę takie okoliczności, jak tworzenie warunków do konkurencji i promocji efektywności wykonywanej działalności gospodarczej, a w szczególności stosując metody porównawcze oceny efektywności przedsiębiorstw energetycznych wykonujących w zbliżonych warunkach działalność gospodarczą tego samego rodzaju”<sup>10</sup>.

Jak zauważa B. Bednarski: „Nie jest jasne, jak daleki może być zakres badania sprawozdania finansowego przez Prezesa URE oraz czy zbadanie sprawozdania przez biegłego rewidenta wyklucza czynienie przez Prezesa URE ustaleń odmiennych” (Bednarski, 2017). W jednym ze swoich wyroków Sąd Najwyższy wprost stwierdził, iż „Prezes URE nie jest władny dokonać w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy weryfikacji sprawozdania finansowego, gdyż ustawa o rachunkowości szczegółowo określa jego zakres i podmioty uprawnione do badania sprawozdań”<sup>11</sup>. Należy mieć jednak na uwadze, że rolą Prezesa URE nie jest badanie i weryfikowanie tych dokumentów pod kątem ich poprawności i rzetelności, ale ustalenie, czy wskazane przez przedsiębiorstwo we wniosku taryfowym (i oparte na tych dokumentach) wartości mogą być zakwalifikowane jako koszty uzasadnione. Jest to całkowicie odrębna kompetencja przypisana ustawowo Prezesowi URE. Jakkolwiek więc można uznać, że Prezes URE nie ma uprawnień do podważenia ustaleń zawartych w sprawozdaniu finansowym przedsiębiorstwa energetycznego, to może kwestionować przyjęte przez przedsiębiorstwo energetyczne ustalenia w zakresie kwalifikacji wydatków przedsiębiorstwa oraz ma nieograniczony dostęp do informacji o finansach przedsię-

biorstwa energetycznego. Na mocy przyznanych uprawnień Prezes URE może skutecznie realizować politykę kontroli poprzez władczą odmowę uznania wydatków przedsiębiorstwa energetycznego za koszty uzasadnione.

W konsekwencji działalność Prezesa URE w procesie zatwierdzenia lub zmiany taryfy sprowadza się do szczegółowej weryfikacji wydatków przedsiębiorstwa i ustalenia zakresu kosztów o charakterze uzasadnionym, jak również ustalenia zwrotu z kapitału. Regulacja działalności przedsiębiorców w obszarze naturalnych monopolii wymaga podejmowania przez Prezesa URE działań, które zastępują mechanizmy rynkowe, jakie występowałyby w warunkach konkurencji. Jego działanie ma prowadzić do oceny, które koszty wskazane we wniosku taryfowym jako uzasadnione i w jakiej wysokości byłyby poniesione przez przedsiębiorstwa ciepłownicze oraz ustalenia ich zwrotu z kapitału, czyli swoistej marży na działalności przedsiębiorstw ciepłowniczych. Prezes URE swoim działaniem symuluje więc istnienie na rynku podmiotów prowadzących konkurencyjną działalność i również rynkową presję na ceny.

Taki zakres kompetencji Prezesa URE potwierdza judykatura: „Nadzór nad rynkiem energetycznym, sprawowany przez Prezesa URE, uzasadnia jego ingerencję w decyzje przedsiębiorstw energetycznych co do cen oferowanego produktu i ograniczenia w tym zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Uprawnienia regulacyjne mają charakter realny, w żadnym razie nie można ograniczać jego działań do prostej akceptacji stanowiska przedsiębiorstwa energetycznego. Ocena przedkładanych taryf nie może być iluzoryczna”<sup>12</sup>.

Z powyższego wyroku dotyczącego odmowy zatwierdzenia taryfy przedsiębiorstwa działającego na rynku wytwórców ciepła systemowego wynika, iż rozstrzygając o wniosku o zatwierdzenie taryfy, Prezes URE jest nie tylko uprawniony, ale przede wszystkim zobowiązany ustawowo w interesie publicznym do weryfikacji zgodności taryfy przedstawionej do zatwierdzenia z wymogami wynikającymi z art. 45 ustawy — Prawo energetyczne i w przypadku niespełniania przez taryfę tych wymagań odmawia jej zatwierdzenia. Jak twierdzi M. Boroń (2010, s. 102), nie należy postrzegać Prezesa URE jako rzecznika wyłącznie interesów odbiorców energii. Prezes URE jest gwarantem równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców, a w konsekwencji minimalizuje ryzyko zachwiania równowagi rynkowej.

Kompetencja Prezesa URE w zakresie zatwierdzania taryf ma więc charakter zero-jedynkowy. W przypadku gdy wniosek jest zgodny z obowiązującymi przepisami, taryfa podlega zatwierdzeniu, natomiast gdy wniosek w jakimkolwiek zakresie narusza obowiązujące reguły, Prezes URE wydaje decyzję odmawiającą zatwierdzenia wniosku taryfowego. Obowiązujące prawo co prawda nie przewiduje ingerowania przez Prezesa URE w treść taryfy (tj. ustalania jej treści w miejsce przedsiębiorstwa energetycznego), niemniej jednak w kontekście interesów wszystkich uczestników rynku, a przede wszystkim konieczności sprawnego procedowania wniosków taryfowych, stałą praktyką są kon-

sultacje pomiędzy Prezesem URE a przedsiębiorstwem ubiegającym się o zatwierdzenie taryfy, w ramach których organ informuje przedsiębiorstwo, które elementy wniosku wymagają poprawy, tak aby wniosek taryfowy został zatwierdzony. Faktycznie Prezes URE ma więc decydujący wpływ na treść wniosków taryfowych przedkładanych przez przedsiębiorstwa energetyczne (które albo mogą zmienić wniosek zgodnie z uwagami Prezesa URE, albo ryzykują, że organ odmówi zatwierdzenia ich taryfy i będą zmuszone stosować starą, nieaktualną taryfę lub nie rozpoczną działalności). Niedostosowanie taryfy do wymogów Prezesa URE zagrożone jest sankcją odmowy jej zatwierdzenia z uwagi na jej niezgodność z zasadami i przepisami, o których mowa w art. 44–46. Tak daleko idące uprawnienie nadaje Prezesowi URE przepis art. 47 ust. 2 ustawy — Prawo energetyczne.

Nie bez znaczenia pozostaje tu również okoliczność, że przedsiębiorstwo energetyczne ma bardzo ograniczone możliwości kwestionowania ustaleń przyjętych przez Prezesa URE. Co prawda, istnieje możliwość zaskarżenia decyzji Prezesa URE o odmowie zatwierdzenia taryfy do sądu powszechnego (art. 30 ust. 2 ustawy — Prawo energetyczne). Niemniej uwzględniając okoliczność, że zasadą jest ustalanie taryf na okres jednego roku, a na uzyskanie prawomocnego rozstrzygnięcia sądu trzeba czekać zazwyczaj kilka lat, stosując w tym czasie poprzednio zatwierdzoną, a więc nieaktualną taryfę, jakiegokolwiek spory z regulatorem należą do rzadkości.

### **Ścisła regulacja polityki cenowej przedsiębiorstw ciepłowniczych jako konsekwencja braku konkurencji na rynku ciepła systemowego**

Przedsiębiorstwa ciepłownicze są traktowane przez system prawny i regulatora rynku jako monopolisci naturalni. Charakter rynku ciepła systemowego wynika ze szczególnych cech rynku ciepła systemowego oraz celów regulacji tego sektora, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy — Prawo energetyczne. Jednocześnie sama ustawa — Prawo energetyczne w art. 49 dopuszcza zwolnienie przedsiębiorstw z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jeżeli Prezes URE stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji. Przy podejmowaniu takiej decyzji Prezes URE bierze pod uwagę takie cechy rynku paliw lub energii, jak: liczba uczestników i wielkości ich udziałów w rynku, przejrzystość struktury i zasad funkcjonowania rynku, istnienie barier dostępu do rynku, równoprawne traktowanie uczestników rynku, dostęp do informacji rynkowej, skuteczność kontroli i zabezpieczeń przed wykorzystywaniem pozycji ograniczającej konkurencję, dostępność do wysoko wydajnych technologii.

Jeśli ustawodawca z konieczności dopuszcza istnienie naturalnych monopolii na rynku ciepła, jednocześnie wprowadzając w celu przeciwdziałania negatywnym konsekwen-

cjom takiego stanu rzeczy szczegółowe zasady funkcjonowania przedsiębiorstw, w tym ustalania (zatwierdzania) cen stosowanych w rozliczeniach z odbiorcami przez organ państwowy, to należy uznać je za należyte i wystarczające zabezpieczenie interesów odbiorców, i niepozostawiające miejsca na weryfikację cen i stawek opłat stosowanych przez przedsiębiorstwo przez jakikolwiek inny organ państwowy.

Powyższe potwierdza praktyka Prezesa URE, którego jednym z podstawowych zadań w postępowaniu o zatwierdzenie bądź zmianę taryfy jest skorygowanie taryf do takiego poziomu, który nie będzie uwzględniał zysku monopolowego, tj. zysku, który jest wynikiem monopolistycznej pozycji przedsiębiorstwa, zaś w warunkach konkurencji nie mógłby być wygenerowany (Boroń, 2010, s. 104). Działalność Prezesa URE jest zatem wynikową uznania, iż na rynku ciepła konkurencja nie występuje, a w związku z tym niezbędne jest korygowanie poziomu cen z uwzględnieniem tej szczególnej cechy rynku.

## Wnioski

Ścisła regulacja sektora ciepłowniczego wynika z obiektywnej konieczności zagwarantowania poziomu równowagi pomiędzy uczestnikami rynku i specyfiki sektora ciepłowniczego. Zasadniczymi cechami rynków ciepła systemowego determinującymi konieczność ścisłej regulacji cenowej na tych rynkach, jest ich naturalne zmonopolizowanie i brak występowania warunków konkurencji. Regulacja jest zatem niezbędna jako substytut tych warunków. Ścisła regulacja rynku energii cieplnej wymusza na podmiotach w nim uczestniczących dostosowanie się do odmiennych warunków i zasad prowadzenia działalności, w szczególności w zakresie prowadzonej polityki cenowej.

Można postawić tezę, że ewentualny rozwój konkurencji na rynku energii cieplnej mógłby przynieść skutki odwrotne do zamierzonych. Mógłby bowiem prowadzić do nieefektywnego alokowania kapitału przez uczestników

rynku, w tym w szczególności do nadmiernej rozbudowy mocy wytwórczych w zakresie, w jakim moc ta w rzeczywistości nie może być wykorzystana na potrzeby odbiorców. To zaś nieuchronnie prowadziło do wzrostu kosztów ponoszonych przez odbiorców ciepła na danym rynku lub mogłoby zagrozić rentowności przedsiębiorstwa ciepłowniczego, a więc i bezpieczeństwu energetycznemu odbiorców.

Paradoksalnie niekonkurencyjny charakter rynku ciepła systemowego pozwala na racjonalne realizowanie interesu odbiorców, gdyż w takim przypadku odpada konieczność podejmowania przez przedsiębiorstwa decyzji, które mogłyby odnieść istotny skutek w walce konkurencyjnej, ale niekoniecznie w obszarze działań zmierzających do realizacji celów wynikających z ustawy — Prawo energetyczne.

Prezes URE jako organ wyposażony w szczególne uprawnienia, pozwalające kontrolować działalność przedsiębiorstw ciepłowniczych, może zaś dyscyplinować je poprzez ustanowiony ustawą — Prawo energetyczne system kar i prawo do odmowy zatwierdzenia taryfy, jest bowiem podmiotem odpowiedzialnym za równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców ich usług.

Ścisła regulacja cen ciepła powoduje, że polityka cenowa przedsiębiorstw ciepłowniczych jest finalnie kształtowana przez Prezesa URE poprzez kompetencje do zatwierdzania i odmowy zatwierdzenia taryfy oraz uprawnienia sankcjonujące naruszenie obowiązków przedsiębiorstw ciepłowniczych w tym zakresie. W przypadku nieprawidłowo skalkulowanej taryfy lub taryfy naruszającej interesy odbiorców lub szerzej, całego rynku, Prezes URE zobligowany jest odmówić jej zatwierdzenia.

W konsekwencji należy stwierdzić, że finalnie odpowiedzialność za prawidłowe skalkulowanie taryfy spoczywa na Prezesie URE. Jeśli zatem dana taryfa została zatwierdzona przez Prezesa URE, to należy przyjąć założenie, że jest ona skalkulowana prawidłowo i, co więcej, że stanowi optymalne zrównoważenie interesów odbiorców ciepła i przedsiębiorstw energetycznych przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów ochrony środowiska.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Przez pojęcie unbundlingu należy rozumieć prawny wymóg rozdzielania działalności w obrębie przesyłania bądź dystrybucji energii od działalności, która polega na wytwarzaniu i sprzedaży tej energii do odbiorców końcowych. Wyróżniamy unbundling prawny, księgowy, własnościowy oraz funkcjonalny.

<sup>2</sup> Zasada dostępu stron trzecich do sieci (*third party access*).

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 716.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Klimatu w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło, Dz.U. z 2020 r., poz. 718.

<sup>5</sup> Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 23.05.2013 r., sygn. akt XVII AmE 27/11.

<sup>6</sup> Wyrok Sądu Antymonopolowego z 13.11.2000 r., sygn. akt XVII AmE 25/00.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 718.

<sup>8</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 28.06.2002 r., sygn. akt I CKN 1234/00, LEX nr 75258.

<sup>9</sup> Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 77/2021 w sprawie zasad i sposobu ustalania oraz uwzględniania w taryfach dla ciepła zwrotu z kapitału (kosztu kapitału) na rok 2022, Warszawa, 27.12.2021 r.

<sup>10</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 4.02.2010 r., sygn. akt: III SK 35/09, Legalis.

<sup>11</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 7.10.2004 r., sygn. akt: III SK 60/04, Legalis.

<sup>12</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 25.08.2008 r. sygn. akt XVII AmE 91/08, Legalis.



## Bibliografia/References

- Bednarski, B. (2017). Komentarz do art. 44 ustawy — Prawo energetyczne. W: M. Kuliński (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*. C.H.Beck.
- Będkowski-Kozioł, M., & Wrochna, W. (2021). Obowiązki regulacyjne spoczywające na przedsiębiorstwach energetycznych i pozostałych użytkownikach systemu energetycznego. *Energetyka Rozproszona*, (5–6). <https://doi.org/10.7494/er.2021.5-6.91>
- Boroń, M. (2010). Rola Prezesa Regulacji Energetyki w procesie zatwierdzania taryf. *Roczniki Administracji*, 10.
- Czarnecka, M. & Bando, M. (2021). Czy na rynku sprzedaży ciepła systemowego działa zasada TPA, <https://www.cire.pl/artykuly/materialy-problemowe/186911-czy-na-rynku-sprzedaży-ciepła-systemowego-działa-zasada-tpa>, 09.07.2021.
- Domagała, M. (2008). *Bezpieczeństwo energetyczne — aspekty administracyjno-prawne*. Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Kamiński, J. (2020). Paradoks rynku ciepła systemowego. *Dziennik Gazeta Prawna*, 22.06.2020.
- Niedziółka, D. (2010). *Rynek energii w Polsce*. Difin.
- Muras, Z. (2020). Uproszczona metoda zatwierdzania taryf dla kogeneracji — uprawnienie czy obowiązek? *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 6(9). <https://doi.org/10.7172/2299-5749.ikar>
- Muszyński, I. (2020). Komentarz do art. 45 Prawa energetycznego. W: M. Czarnecka, & T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*. C.H.Beck.
- Pawelczyk, M. (2018). Monopole naturalne i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jako determinanty pierwotne sektora energetycznego w aspekcie polityki konkurencji. W: M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne — problematyka prawna*. C.H.Beck.
- Szwedziak-Bork, I. (2016). Nadużywanie pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa ciepłownicze na lokalnych rynkach ciepła. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 5(4). <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.4.5.3>
- Wierzbński, M. (2015). Ocena systemu regulacji cen ciepła sieciowego w kontekście rozwoju przedsiębiorstw ciepłowniczych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, (854); *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, (73).
- Woszczyk, M. (2010). Komentarz do art. 45 pr. en. W: M. Swora, & Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*. Wolters Kluwer.

### Dr hab. Filip Elżanowski, prof. UW

Radca prawny z blisko 20-letnim doświadczeniem. Specjalizuje się w doradztwie strategicznym dla krajowych i zagranicznych podmiotów. Reprezentuje przedsiębiorców w postępowaniach przed organami administracji publicznej, sądami oraz instytucjami unijnymi. Współtworzy i wdraża koncepcje rozwoju i restrukturyzacji, bierze udział w transakcjach M&A oraz w obsłudze podmiotów z sektorów energetyki i transportu. Wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z 15-letnim stażem. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych i popularno-naukowych. Członek i przewodniczący rad nadzorczych spółek, w tym podmiotów notowanych na rynku publicznym oraz spółek z kapitałem zagranicznym. Ekspert w postępowaniach legislacyjnych oraz członek krajowych i międzynarodowych organizacji naukowych i branżowych.

### Dr hab. Filip Elżanowski, prof. UW

Legal advisor with nearly 20 years of professional experience. He specializes in strategic consulting for domestic and foreign entities and represents entrepreneurs in proceedings before public administration bodies, courts and EU institutions. He co-creates and implements development and restructuring concepts, participates in M&A transactions and in providing services to entities from the energy and transport sectors. Lecturer at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw with 15 years of experience. Author of several dozen scientific and popular science publications. Member and chairman of supervisory boards of companies, including entities listed on the public market and companies with foreign capital. An expert in legislative proceedings and a member of national and international scientific and industry organizations.

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego  
zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

**www.pwe.com.pl**

