

Mariusz SZYRSKI*

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE GOSPODARSTWA DOMOWEGO

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę form prawnych w zakresie zachowania bezpieczeństwa energetycznego gospodarstwa domowego na tle zjawiska tzw. ubóstwa energetycznego. Ukazano w nim analizę przepisów dotyczących dodatku energetycznego oraz wsparcia w zakresie wymiany instalacji grzewczej. Celem artykułu jest ukazanie wybranych form wsparcia gospodarstw domowych, które związane są z zapewnieniem odpowiedniej egzystencji w sferze szeroko rozumianej „energetyki”. Głównym pytaniem badawczym jest to, czy formy działania administracji publicznej w tej przestrzeni (energetyka) przystają do aktualnych potrzeb społeczeństwa?

Słowa kluczowe: *bezpieczeństwo energetyczne, ubóstwo energetyczne.*

Wstęp

Funkcje prawa są różne. Jedną z nich jest regulowanie stosunków społecznych. Regulacja prawna powinna z jednej strony czynić zadość potrzebom członków

* **Dr Mariusz Szyrski** – Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Od 2013 roku adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego WPIA UKSW. W latach 2014-2016 kierownik projektu naukowego pt. „Tworzenie i wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych – jako sfera gospodarki komunalnej”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. W pracy naukowej zajmuje się prawem energetycznym oraz prawem samorządu terytorialnego.

społeczeństwa, a drugiej zaś zapewniać właściwy poziom egzystencji tego społeczeństwa w państwie. W tym kontekście szczególne znaczenie ma styk interesu publicznego oraz interesu jednostki. Niezależnie od tego jaką koncepcję przyjąć, państwo i prawo – powinny stać na straży rodziny – jako podstawowej komórki społecznej. Zapewnienie podstawowych, wręcz elementarnych potrzeb takich jak na przykład ogrzane miejsce do życia – to podstawowe elementy konstytucyjnej zasady godności człowieka. Tymczasem w raportach wielu organizacji społecznych oraz w dokumentach statystycznych wskazuje się, że liczbę osób dotkniętych zjawiskiem tzw. ubóstwa energetycznego można szacować na mniej więcej 50 mln osób¹. Jest to potężna wartość wskazująca w pewnym sensie na niedostatki regulacji prawnej, a także niemoc form działania administracji publicznej. Ujawnia się dodatkowo inne niebezpieczne zjawisko. Od wielu lat umacniają się korporacje energetyczne, a prawo skupia się na szeroko rozumianym „bezpieczeństwie energetycznym” Unii Europejskiej oraz Państw Członkowskich. Pomija się natomiast sytuację odbiorcy końcowego – konsumenta, na którego co raz częściej przesuwają się koszty tych ogromnych reform i przemian cywilizacyjnych.

Celem tego artykułu będzie ukazanie wybranych form wsparcia gospodarstw domowych, które mają na celu zapewnienie odpowiedniej egzystencji w sferze szeroko rozumianej „energetyki”. Stąd już we wstępie pojawia się pytanie, czy formy działania administracji publicznej w tej przestrzeni (energetyka) przystają do aktualnych potrzeb społeczeństwa? Przedmiotowy wybór form działania administracji jest związany z analizą próby odwrócenia zjawiska ubóstwa energetycznego na poziomie normatywnym, toteż autor skupił się na dwóch najważniejszych formach, tj. dodatku energetycznym oraz dotacji związanej z modernizacją instalacji do ogrzewania gospodarstwa domowego.

Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego i pojęć z nim związanych w aspekcie funkcjonowania gospodarstwa domowego

Prawodawca zdecydował się na wskazanie definicji legalnej „gospodarstwa domowego”, zgodnie z art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych – przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo

¹ Opinion of the European Economic and Social Committee on “Energy poverty in the context of liberalisation and the economic crisis” (exploratory opinion), 2011/C 44/09, M. Lis, K. Sałach, K. Świącicka, *Rozmaitość przyczyn i przejawów ubóstwa energetycznego*, IBS, Warszawa 2016, M. Lis, A. Miazga, K. Sałach, A. Szpor, K. Świącicka, *Policy Brief – Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, IBS, Warszawa 2016.

prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby. Warto tu zwrócić uwagę, że pojęcie gospodarstwa domowego nie ogranicza się tylko do osób spokrewnionych, i że nie można okoliczności zamieszkiwania utożsamiać z zameldowaniem na pobyt stały². O tym, czy ma się do czynienia z gospodarstwem domowym, decydować będzie konkretny stan faktyczny, w efekcie o miejscu pobytu osoby fizycznej, a w konsekwencji o jej pozostawaniu w konkretnym gospodarstwie domowym, decyduje faktyczne jej tam przebywanie oraz zamiar stałego pobytu³.

Bezpieczeństwo energetyczne to zaś jedno z podstawowych pojęć, które wpisuje się w politykę energetyczną państwa. Jak wskazuje się w projekcie Polityki energetycznej Polski do 2050 r. – „działania na rzecz bezpieczeństwa energetycznego kraju obejmować będą w szczególności dążenie do dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw nośników energii pierwotnej, zapewnienia odpowiedniego poziomu mocy wytwórczych oraz dywersyfikacji struktury wytwarzania energii finalnej, efektywnego zagospodarowania rodzimych zasobów paliw stałych, w tym zabezpieczenia i ochrony złóż strategicznych węgla kamiennego i brunatnego w planowaniu przestrzennym, tak aby zagwarantować możliwość ich wykorzystania w przyszłości, rozwój mechanizmów zwiększających efektywność wykorzystania energii poprzez zaktywizowanie odbiorców do zarządzania popytem w określonych sytuacjach po stronie popytowej rynku (DSM, ang. *Demand Side Response*), a także do utrzymania i rozwoju zdolności przesyłowych i dystrybucyjnych, jak również ochronę infrastruktury krytycznej”⁴. W dokumentach programowych i aktach normatywnych odnajdujemy różne wariacje tego pojęcia – mówi się na przykład o bezpieczeństwie energetycznym, bezpieczeństwie źródeł energii, bezpieczeństwie dostaw, czy bezpieczeństwie energetycznym odbiorcy końcowego. Tymczasem pojęcie bezpieczeństwa energetycznego ma swoją definicję legalną w ustawie – Prawo energetyczne⁵. W art. 3 pkt 16 tej ustawy zapisano, że bezpieczeństwo energetyczne to stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywnego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 2105/15, LEX nr 2199153.

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lipca 2008 r., I OSK 1831/07, LEX nr 493243.

⁴ Polityka energetycznej Polski do 2050 roku, http://www.me.gov.pl/files/upload/24661/PEP2050_2015-08-03.doc, s. 8.

⁵ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tekst. jedn., Dz.U. 2017, poz. 220 z zm.

technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Drugim istotnym ustawowym pojęciem jest bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej, które oznacza zdolność systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię⁶.

W pojęciu bezpieczeństwa energetycznego ujętym w powyższej definicji ustawodawca posłużył się sformułowaniem „odbiorcy na paliwa i energię”, co zgodnie z ustawą oznacza każdego, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie – uzyskanie statusu odbiorcy nie zależy od formy prawnej podmiotu otrzymującego lub pobierającego paliwa lub energię, nie jest również istotny cel, na jaki mają one zostać przeznaczone – odbiorcą może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak i inne przedsiębiorstwo energetyczne, otrzymujące lub pobierające paliwa lub energię w celu dalszej ich odsprzedaży lub zużycia na potrzeby własne⁷. Odbiorcami są zatem wszyscy użytkownicy systemu energetycznego, jak i operatorzy systemów i instalacji⁸. W pierwotnej wersji ustawy – Prawo energetyczne – przepisy nie dokonywały podziału na rodzaje odbiorców. Obecnie w ustawie znajdujemy taką klasyfikację, która następnie może być przydatna w zakresie form działania administracji publicznej. Ustawa wyróżnia bowiem:

- odbiorcę końcowego⁹ – co oznacza odbiorcę dokonującego zakupu paliw lub energii na własny użytek (do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej);
- odbiorcę paliw gazowych energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym¹⁰ – co oznacza odbiorcę końcowego dokonującego zakupu paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła wyłącznie w celu ich zużycia w gospodarstwie domowym;
- odbiorcę wrażliwego energii elektrycznej¹¹ – co oznacza osobę, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia

⁶ Tamże, art. 3 pkt 16a.

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2014 r., VI ACa 1774/13, LEX nr 1544989.

⁸ Tamże.

⁹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tekst. jedn., Dz.U. 2017, poz. 220 z zm., art. 3 pkt 13a.

¹⁰ Tamże, art. 3 pkt 13b.

¹¹ Tamże, art. 3 pkt 13c.

21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych¹², która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej;

- odbiorcę wrażliwego paliw gazowych¹³ – co oznacza osobę, której przyznano ryczałt na zakup opału w rozumieniu art. 6 ust. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży paliw gazowych zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania paliw gazowych.

Dopiero, gdy spojrzymy przez pryzmat powyższych kategorii, które pojawiły się w kolejnych wersjach ustawy, możemy dostrzec związek pojęcia bezpieczeństwa energetycznego z sytuacją gospodarstwa domowego. W przepisach pojawia się bowiem kategoria „odbiorcy wrażliwego”. Słusznie zaznacza się w doktrynie, że „pojęcia odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej i odbiorcy wrażliwego gazu ziemnego zostały przyjęte na mocy noweli z dnia 26.07.2013 r. i stanowią wyraz implementacji przepisów dyrektywy 2009/72 i dyrektywy 2009/73¹⁴. Konieczność przyznania ochrony dla tego typu odbiorców przewidywały już dyrektywy II pakietu liberalizacyjnego, jednak dyrektywy III pakietu liberalizacyjnego zawierają bardziej rozbudowane regulacje dotyczące tego typu odbiorców¹⁵. Elementami wspólnymi dla definicji odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej i odbiorcy wrażliwego paliw gazowych są: legitymowanie się statusem strony umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej (i odpowiednio gazu ziemnego) zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym; zamieszkiwanie w miejscu dostarczania energii elektrycznej (i odpowiednio paliw gazowych)¹⁶.

W orzecznictwie sądowym zwraca się ponadto uwagę, że „dla uznania danej osoby za odbiorcę wrażliwego, konieczne jest spełnianie przez tę osobę wszystkich przesłanek wymienionych w art. 3 pkt 13c oraz art. 5c ustawy – Prawo energetyczne, a brak spełnienia przez stronę choćby jednej w enumeratywnie wymienionych

¹² Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, tekst. jedn., Dz.U. 2017, poz. 180.

¹³ Tamże, art. 3 pkt 13d.

¹⁴ A. Dobrowolski, *Komentarz do art. 3*, w: *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, red. Z. Muras, M. Swora, Lex Omega, Warszawa 2016.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże.

w przepisie przesłanek sprawia, że nie może być uznana za odbiorcę wrażliwego, co wyklucza taką osobę z grona beneficjentów dodatku energetycznego¹⁷.

Odwołując się natomiast do przepisów unijnych warto wskazać, że zgodnie z art. 36 lit. h dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej¹⁸ – wykonując zadania regulacyjne określone w dyrektywie, organ regulacyjny podejmuje wszelkie rozsądne środki w ramach swoich obowiązków i uprawnień określonych w art. 37 mających między innymi na celu pomoc w osiągnięciu wysokich standardów usługi powszechnej i usługi publicznej w odniesieniu do dostaw energii elektrycznej, przyczynianie się do ochrony odbiorców wrażliwych oraz do zgodności procesów wymiany niezbędnych danych w przypadku zmiany dostawcy przez odbiorcę.

W obrębie bezpieczeństwa energetycznego warto także zwrócić uwagę na zjawisko tzw. „ubóstwa energetycznego”, które to pojęcie w polskich przepisach nie pojawia się w ogóle. Problem jest natomiast znaczący, ponieważ „wedle miary obiektywnej w ujęciu absolutnym, opartym o próg 13% wydatków gospodarstw domowych na energię, w 2013 roku ubóstwem energetycznym dotkniętych było 34% mieszkańców Polski, tj. 12,7 mln osób, zaś wedle podejścia relatywnego LIHC (dochody gospodarstwa poniżej 60% mediany po odliczeniu wydatków na energię i jednocześnie wydatki na energię powyżej mediany w populacji) ubóstwo energetyczne dotyczyło 17% tj. 6,4 mln mieszkańców Polski”¹⁹. Zjawisko ubóstwa energetycznego jakoby „wymyka się” spoza regulacji prawnej, ponieważ jest ono niezwykle złożone i spowodowane różnorodnymi czynnikami. Problem ten – w dokumentach programowych oraz normatywnych jest natomiast szerzej dostrzegany w UE. W dokumencie inicjującym powstanie Unii Energetycznej z końca 2015 r. pt. *A New deal for energy consumers*²⁰ podkreślono między innymi, że walka z ubóstwem energetycznym jest bardzo istotna z punktu widzenia rozwoju UE, i że ma bezpośredni związek z problemem efektywności energetycznej. Zwrócono ponadto

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2016 r., II SA/Wa 291/16, LEX nr 2137458.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, L 211/55.

¹⁹ M. Lis, A. Szpor, *Ograniczenie ubóstwa energetycznego w Polsce – od teorii do praktyki*, http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/11/IBS_Policy_Paper_06_2016_pl.pdf, IBS, Warszawa 2016, s. 6.

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Delivering, *a New Deal for Energy Consumers*, Brussels, 15.7.2015, COM (2015) 339 final.

uwagę na kwestie przygotowywania statystyk przez Państwa Członkowskie, tak aby we właściwym stopniu można było monitorować przedmiotowy problem²¹. Jak wskazuje się w opracowaniach organizacji pozarządowych ubóstwo energetyczne związane jest z wysokimi cenami za energię elektryczną, czy też bardzo niską efektywnością energetyczną budynków.

Bezpieczeństwo energetyczne wiąże się wydatnie ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Ogólnie rzecz biorąc w obrębie bezpieczeństwa energetycznego mieści się „uwolnienie” gospodarstwa domowego od ubóstwa energetycznego.

Formy wsparcia gospodarstwa w zakresie zachowania bezpieczeństwa energetycznego

W celu wyprowadzania gospodarstw domowych z ubóstwa energetycznego, a także w celu zachowania pewnego elementarnego poziomu bezpieczeństwa w tym zakresie ustawodawca przewidział szereg form działania administracji publicznej. Poniżej zostaną scharakteryzowane dwie z nich – dodatek energetyczny oraz dotacja związana z modernizacją instalacji do ogrzewania gospodarstwa domowego. Wybór tych dwóch form wsparcia był podyktowany próbą ukazania takich działań administracji publicznej, które mogą stanowić bezpośrednie wsparcie gospodarstwa domowego. Zarówno dodatek energetyczny, jak i dotacja na modernizację instalacji z pewnością stanowią tego rodzaju działanie.

Na początku trzeba zwrócić uwagę, że formy te zostały przez prawodawcę połączone z zadaniami gminy – w przypadku dodatków energetycznych są to zadania zlecone z zakresu administracji rządowej²². Przepisy stanowią tu, że gminy otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku energetycznego, w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej. W przypadku zaś finansowania inwestycji polegających na modernizacji instalacji do ogrzewania budynków mieszkalnych ustawodawca przewidział inną konstrukcję. Tu ustawa posługuje się sformułowaniem „do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną

²¹ Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Launching the public consultation process on a new energy market design, COM (2015) 340 final.

²² Art. 5f ustawy Prawo energetyczne.

do wojewódzkich funduszy”. Oznacza to, że kwoty dotacji są limitowane wysokościami wpływów z tytułu opłat i kar. Finansowanie instalacji dla osób fizycznych może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³ z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów tych inwestycji.

Drugą istotną uwagą jest to, że formy takie jak dodatek energetyczny przyjmują postać właściwą dla wsparcia z zakresu pomocy społecznej i mają bardzo podobną do nich konstrukcję²⁴. Kategoria dodatku bowiem służy zaspokojeniu ściśle określonej potrzeby osoby, czy rodziny ubiegającej się o jego przyznanie²⁵.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, odbiorcy wrażliwemu energii elektrycznej przysługuje zryczałtowany dodatek energetyczny. O nabyciu statusu podmiotowego odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej decyduje uprzednie uzyskanie statusu osoby uprawnionej do otrzymania dodatku mieszkaniowego. Jednocześnie uzyskanie statusu odbiorcy o takim charakterze warunkuje późniejsze przyznanie samego dodatku mieszkaniowego, co następuje w drodze odrębnej decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 5d²⁶. Dodatek mieszkaniowy przysługuje: najemcom oraz podnajemcom lokali mieszkalnych; osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego; osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom samodzielnych lokali mieszkalnych; innym osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem; osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekującym na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny.

Warto zwrócić uwagę na linię orzeczniczą sądów administracyjnych z ostatnich lat dotyczącą relacji pomiędzy dodatkiem energetycznym, a dodatkiem mieszkaniowym. Zwraca się uwagę, że nabycie prawa do dodatku mieszkaniowego samo w sobie nie stwarza prawa do uzyskania dodatku energetycznego, gdyż dodatek ten nie stanowi części dodatku mieszkaniowego, ale świadczenie wypłacane obok

²³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst. jedn., Dz.U. 2017, poz. 2077.

²⁴ Patrz: A. Kurzawa, *Pomoc dla odbiorców wrażliwych energii elektrycznej – dodatek energetyczny*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 16, s. 35-40.

²⁵ M. Gutowski, *Komentarz do art. 5c*, w: *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, red. Z. Muras, M. Swora, Lex Omega, Warszawa 2016.

²⁶ A. Skoczylas, A. Swora, *Wsparcie dla odbiorcy wrażliwego w świetle przepisów ustawy – Prawo energetyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9, s. 6.

dotatku mieszkaniowego osobie, która wprost o dodatek energetyczny wystąpi²⁷. Dodatek energetyczny jest świadczeniem wypłacanym obok dodatku mieszkaniowego osobie, która wystąpi o jego przyznanie odrębnym wnioskiem, inicjując w ten sposób osobne postępowanie w sprawie przyznania dodatku energetycznego²⁸. Otrzymanie powyższych dodatków wymaga oddzielnych wniosków i spełnienia różnych kryteriów ustawowych określonych w dwóch różnych ustawach – nie istnieje zatem automatyzm w przyznawaniu dodatku mieszkaniowego i dodatku energetycznego²⁹. Dodatek energetyczny jest przyznawany począwszy od miesiąca złożenia wniosku, po spełnieniu przez wnioskodawcę warunków jego przyznania wskazanych w ustawie, w tym zwłaszcza po wykazaniu, że wnioskodawca ma status odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej, czyli ma przyznany dodatek mieszkaniowy, przyznanie dodatku mieszkaniowego na rzecz odbiorcy energii elektrycznej uprawnia go do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie dodatku energetycznego, natomiast brak przyznanego dodatku mieszkaniowego uniemożliwia przyznanie dodatku energetycznego³⁰.

Dodatek energetyczny wynosi rocznie nie więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, ogłaszanej na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. d. Zgodnie z przepisami wysokość limitu, o którym mowa wyżej wynosi: 900 kWh w roku kalendarzowym – dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną; 1250 kWh w roku kalendarzowym – dla gospodarstwa domowego składającego się z 2 do 4 osób; 1500 kWh w roku kalendarzowym – dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej 5 osób. Aktualnie³¹ wysokość dodatku energetycznego obowiązująca od dnia 1 maja 2017 r. do dnia 30 kwietnia 2018 r. dla gospodarstwa domowego: prowadzonego przez osobę samotną wynosi – 11,22 zł/miesiąc; składającego się z 2 do 4 osób wynosi – 15,58 zł/miesiąc; składającego się z co najmniej 5 osób wynosi – 18,70 zł/miesiąc.

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 19 lutego 2015 r., II SA/Bk 1130/14, LEX nr 1682511.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2017 r., II SA/Wa 1895/16, LEX nr 2302572, patrz też: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 lipca 2017 r., II, SA/Op 197/17, LEX nr 2324064.

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże.

³¹ Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2017 r. do dnia 30 kwietnia 2018 r., M.P.2017.394.

Dodatek energetyczny przyznaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji, na wniosek odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej. Dodatek energetyczny wypłaca się odbiorcy wrażliwemu energii elektrycznej do dnia 10 każdego miesiąca z góry, z wyjątkiem miesiąca stycznia, w którym dodatek energetyczny wypłaca się do dnia 30 stycznia danego roku. Wynosi on miesięcznie 1/12 kwoty rocznej dodatku energetycznego ogłaszanej przez ministra właściwego do spraw energii.

Inna forma wsparcia gospodarstwa domowego w zakresie zachowania bezpieczeństwa energetycznego ujawniła się w ostatnim czasie z uwagi na zjawisko smogu w dużych miastach. Z tego względu szczególnego znaczenia nabrały przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³². Zgodnie z art. 96 ust. 1 tej ustawy sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Jest to podstawa prawna do wydawania przez sejmiki województw tzw. uchwał „antysmogowych”, które w ostatnim czasie stały się bardzo popularne. Ustawa określa jakie elementy powinna zawierać taka uchwała, obligatoryjnie: granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w art. 96 ust. 1 ustawy; rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w art. 96 ust. 1; rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze, o którym mowa wyżej, lub parametry techniczne, lub rozwiązania techniczne, lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. Uchwała może także zawierać dodatkowe elementy, takie jak na przykład: sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale; okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku; obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że przepis art. 96 Prawa ochrony środowiska dopuszcza tylko zróżnicowanie aktem prawa miejscowego sytuacji prawnej jego adresatów co do stosowania danego rodzaju paliw, jak i co do terytorium³³. Natomiast brak jest ustawowych podstaw prawnych do wprowadzenia przez sejmik województwa na tej materialnoprawnej podstawie innych dodatkowych kryteriów wobec braku upoważnienia ustawowego³⁴.

³² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst. jedn., Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm.

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2015 r., II OSK 255/15, LEX nr 1931984.

³⁴ Tamże.

W związku z tym, że ustawowo, a także w drodze aktów prawa miejscowego pojawiła się możliwość zakazu stosowania pewnych materiałów do spalania, a także wykorzystywania do tego celu pewnych instalacji istotne znaczenie ma obecnie treść art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przepis ten dokonuje rozdziału pomiędzy finansowaniem gminnym i powiatowym określonych zadań. Zgodnie z art. 403 ust. 1-2 ustawy: do zadań powiatów należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42d w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. Szczególnie znaczenie ma tutaj treść art. 403 ust. 4 pkt 1, zgodnie z którym finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2 ustawy, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji: podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców. Jest to bezpośrednia podstawa prawna do podejmowania uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie pomocy osobom fizycznym na przykład w sfinansowaniu zakupu nowych piecy, czy innego rodzaju instalacji energetycznych. Nie ma zatem problemu, by regulowana dotacja obejmowała inwestycje realizowane wyłącznie przez osoby fizyczne albo wyłącznie przez wspólnoty mieszkaniowe lub wyłącznie przez jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, czy też przez przedsiębiorców³⁵.

Przykładem takiego rozwiązania jest uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej³⁶. W drodze tego aktu ze środków stanowiących dochód budżetu m.st. Warszawy, z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, określono, że mogą być finansowane lub dofinansowane inwestycje w zakresie określonym w art. 403 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, a środki w pierwszej kolejności przeznaczone będą na realizację inwestycji polegających na: modernizacji kotłowni; likwidacji zbiornika/ów bezodpływowego/yh wraz z budową przyłącza kanalizacyjnego do nieruchomości; usuwaniu i unieszkodliwianiu

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 r., I SA/Kr 1656/14, OwSS 2015/3/108/108-115, LEX nr 1601221.

³⁶ Uchwała XXXVIII/975/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, Dz.U. Woj. Maz. z 2016 r., poz. 11799.

wyrobów/odpadów zawierających azbest; wykorzystaniu lokalnych źródeł energii odnawialnej. W załączniku do tej uchwały wskazano, że dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych ustala się wysokość dotacji do 75% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji polegającej na modernizacji kotłowni, przy czym na: zakup i montaż nowej instalacji technologicznej kotłowni wraz z aparaturą kontrolno-pomiarową maksymalna wysokość dotacji nie może przekroczyć: a) 7 000 zł dla osób fizycznych oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą; b) 15 000 zł dla wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych i przedsiębiorców (z wyłączeniem osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą).

Zakończenie i wnioski

Problem ubóstwa energetycznego dotyka wiele gospodarstw domowych. Jak wskazano wcześniej – jest to kwestia bardzo złożona, nie dająca się rozwiązać przy pomocy incydentalnej regulacji prawnej, ponieważ przyczyny ubóstwa energetycznego są bardzo różnorodne. Na wstępie tego opracowania postawiono pytanie o to, czy formy działania administracji publicznej przystają do aktualnych potrzeb społeczeństwa. Kwestia dodatku energetycznego wydaje się w tym zakresie najbardziej kontrowersyjna z uwagi na wysokość tego świadczenia. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na fakt, że jest to typowe świadczenie z zakresu pomocy społecznej udzielane na pokrycie konkretnego kosztu, jakim jest energia elektryczna. Problematyczne także – co zostało ukazane na podstawie orzecznictwa sądowego – jest połączenie regulacji prawnej (odesłanie zewnętrzne) o dodatku energetycznym z regulacją o dodatku mieszkaniowym. Taka konstrukcja przepisów powoduje istotne kłopoty interpretacyjne.

Od jakiegoś czasu także postuluje się wprowadzenie do ustawy Prawo energetyczne definicji legalnej „ubóstwa energetycznego”. Jak pokazują jednak opracowania organizacji międzynarodowych jest to pojęcie bardzo trudne do uchwycenia, gdyż wyznaczniki tego ubóstwa mogą być zmienne i rozumiane subiektywnie. Jednak, rzeczywiście trzeba stwierdzić, że obecna regulacja prawna nie jest wystarczająca w tym zakresie i nie sprzyja zachowaniu bezpieczeństwa energetycznego gospodarstwa w sytuacjach kryzysowych. Nowe przepisy unijne natomiast idą w stronę rzeczywistej ochrony konsumenta – odbiorcy końcowego, poprzez regulacje związane z wysokością kosztów za energię elektryczną. Wydaje się, że te nowe przepisy będą wyznaczały pewne standardy w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Bibliografia

Dobrowolski A., *Komentarz do art. 3, w: Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, red. Z. Muras, M. Swora, Lex Omega, Warszawa 2016.

- Gutowski M., *Komentarz do art. 5c*, w: *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, red. Z. Muras, M. Swora, Lex Omega, Warszawa 2016.
- Kurzawa A., *Pomoc dla odbiorców wrażliwych energii elektrycznej – dodatek energetyczny*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2016, nr 16, s. 35-40.
- Lis M., Miazga A., Sałach K., Szpor A., Święcicka K., *Policy Brief – Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, IBS, Warszawa 2016.
- Lis M., Sałach K., Święcicka K., *Rozmaitość przyczyn i przejawów ubóstwa energetycznego*, IBS, Warszawa 2016.
- Lis M., Szpor A., *Ograniczenie ubóstwa energetycznego w Polsce – od teorii do praktyki*, http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/11/IBS_Policy_Paper_06_2016_pl.pdf, IBS, Warszawa 2016, s. 6.
- Skoczyła A., Swora A., *Wsparcie dla odbiorcy wrażliwego w świetle przepisów ustawy – Prawo energetyczne*, „*Samorząd Terytorialny*” 2014, nr 9, s. 6.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tekst. jedn., Dz.U. 2017, poz. 220 z zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst. jedn., Dz.U. 2017, poz. 2077.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst. jedn., Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, tekst. jedn., Dz.U. 2017, poz. 180.
- Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2017 r. do dnia 30 kwietnia 2018 r., M.P.2017.394.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, L 211/55.
- Uchwała XXXVIII/975/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, Dz.U. Woj. Maz. z 2016 r., poz. 11799.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2014 r., VI ACa 1774/13, LEX nr 1544989.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2016 r., II SA/Wa 291/16, LEX nr 2137458.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 2105/15, LEX nr 2199153.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lipca 2008 r., I OSK 1831/07, LEX nr 493243.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 19 lutego 2015 r., II SA/Bk 1130/14, LEX nr 1682511.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2017 r., II SA/Wa 1895/16, LEX nr 2302572, patrz też: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 lipca 2017 r., II, SA/Op 197/17, LEX nr 2324064.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2015 r., II OSK 255/15, LEX nr 1931984.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 r., I SA/Kr 1656/14, OwSS 2015/3/108/108-115, LEX nr 1601221.
- Opinion of the European Economic and Social Committee on “Energy poverty in the context of liberalisation and the economic crisis” (exploratory opinion), 2011/C 44/09.
- Polityka energetycznej Polski do 2050 roku, http://www.me.gov.pl/files/upload/24661/PEP2050_2015-08-03.doc.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Delivering, *a New Deal for Energy Consumers*, Brussels, 15.7.2015, COM (2015) 339 final.
- Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Launching the public consultation process on a new energy market design, COM (2015) 340 final.

Mariusz Szyrski: Energy security of household

Summary

The article presents legal forms with regard to maintaining the household's energy security against the background of the so-called energy poverty. It presents an analysis of the regulations regarding energy supplement and support for the replacement of a heating installation. The aim of the article is to present selected forms of household support, which are related to ensuring proper existence in the energy area. The main research question is whether the forms of public administration activity in this area fit into the current needs of the society?

Keywords: *energy security, energy poverty.*