

ANGELIKA KURZAWA

Uczelnia Łazarskiego

SZCZEGÓLNE ROZWIĄZANIA SŁUŻĄCE OCHRONIE ODBIORCÓW ENERGII ELEKTRYCZNEJ W ŚWIETLE ZADAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

I. WSTĘP

Wzrost cen na rynku energii elektrycznej w związku z kryzysem energetycznym jest najbardziej dotkliwy dla odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych, w szczególności tych znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Dostęp do zaopatrzenia w energię elektryczną, która nie tylko służy oświetleniu pomieszczeń, ale niekiedy także ich ogrzewaniu, jest kluczowy dla normalnej egzystencji człowieka. W tak trudnej sytuacji na rynku energetycznym państwo postanowiło objąć szczególną ochroną odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych. Przyjęte rozwiązania nie pozostały jednak bez wpływu na zadania organów administracji publicznej.

Przedmiotem niniejszego opracowania są zadania organów administracji publicznej, które zostały nałożone w związku z przyjęciem szczególnych rozwiązań służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych. Te szczególne rozwiązania zostały przewidziane w ustawie z 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej

w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej¹ oraz ustawie z 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r.² Należy do nich zaliczyć świadczenie pieniężne w postaci dodatku elektrycznego, którego przyznawanie i wypłacanie zostało zlecone organom gminy, a także zamrożenie cen energii elektrycznej, co wiąże się z dodatkowymi uprawnieniami Prezesa URE³ w zakresie zatwierdzania taryf oraz nakładania administracyjnych kar pieniężnych⁴.

Nałożenie nowych zadań na organy administracji publicznej skłania do refleksji nad ich proporcjonalnością do celu, któremu służyły. Ponadto należy zwrócić uwagę na pewne niedoskonałości przyjętych regulacji, które były wprowadzane w pośpiechu, co stanowi asumpt do wskazania negatywnego efektu tych niedoskonałości na skuteczne wykonywanie zadań przez organy administracji publicznej w zakresie ochrony odbiorców energii elektrycznej.

II. DODATEK ELEKTRYCZNY

Ustawodawca w celu ochrony odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych, których główne źródło ogrzewania zasilane jest energią elektryczną, przewidział świadczenia pieniężne w postaci dodatku elektrycznego⁵. Jego wysokość wynosiła 1000 zł, chyba że zużycie energii elektrycznej w gospodarstwie domowym w tym samym miejscu zamieszkania w 2021 r. wyniosło więcej niż 5 MWh, wówczas dodatek

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 269 ze zm.; dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach.

² Dz. U. z 2022 r., poz. 2243 ze zm.

³ Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

⁴ Z uwagi na ramy niniejszego opracowania kwestia zamrożenia cen z ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r. oraz nakładania administracyjnych kar pieniężnych zostanie pominięta.

⁵ Zob. art. 27 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

elektryczny wynosił 1500 zł⁶, a jego przyznawanie i wypłacanie zostało powierzone gminom jako zadanie zlecone⁷.

Warto zwrócić uwagę, że był to środek ochronny o charakterze doraźnym, tymczasowym, ponieważ możliwość jego przyznawania została ograniczona czasowo. Wniosek o przyznanie dodatku energetycznego można było bowiem złożyć w terminie od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia 1 lutego 2023 r.⁸ Analizując przepisy regulujące zasady i tryb przyznawania dodatku energetycznego należy wskazać, że termin na złożenie wniosku o przyznanie tego świadczenia pieniężnego był terminem prawa materialnego⁹, a jego uchybienie skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpoznania (art. 30 ust. 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach). Co za tym idzie, organ wykonawczy gminy nie mógł przywrócić tego terminu na podstawie art. 58 § 1 k.p.a.¹⁰

Możliwość zastosowania instytucji przywrócenia terminu z art. 58 k.p.a. wykluczała również sama konstrukcja przyznania omawianego świadczenia pieniężnego. Przyznanie dodatku elektrycznego nie wymagało bowiem wydania przez organ wykonawczy gminy decyzji administracyjnej, więc była to czynność materialno-techniczna. Dopiero odmowa przyznania dodatku elektrycznego, uchylenie oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego dodatku elektrycznego wymagały wydania decyzji administracyjnej (art. 33 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach). Tym samym do przyznawania dodatku elektrycznego nie miały zastosowania przepisy Kodeksu postępowania

⁶ Art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

⁷ Por. art. 35 ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

⁸ Art. 30 ust. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

⁹ Por. uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z 27 listopada 1961 r., I CO 18/61, «Lex» nr 105607, w której SN wskazał, że: „Nie może być terminem «procesowym» taki termin, który zaczyna biec, biegnie i może upłynąć, mimo że żadne postępowanie się nie toczy. Termin procesowy może dotyczyć wyłącznie czynności procesowych przedsięwziętych w toku procesu”.

¹⁰ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

administracyjnego, a złożenie wniosku nie wszczyłało postępowania administracyjnego¹¹.

III. ZATWIERDZANIE TARYF W ZWIĄZKU Z ZAMROŻENIEM CEN

Kolejnym środkiem ochrony odbiorców na rynku energii elektrycznej jest tzw. zamrożenie cen. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że swoboda kształtowania cen przez przedsiębiorstwa energetyczne jest ograniczana przez obowiązek przedkładania taryf do zatwierdzenia Prezesowi URE. Taryfa¹² jest bowiem ustalana przez przedsiębiorstwo energetyczne na podstawie przepisów ustawy – Prawo energetyczne oraz rozporządzenia taryfowego¹³ i podlega zatwierdzeniu przez Prezesa URE w drodze decyzji administracyjnej (art. 47 pr. energ.). Zamrożenie cen polega natomiast na tym, że przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu lub dystrybucji energii elektrycznej na potrzeby odbiorców uprawnionych¹⁴ są zobowiązane przy kalkulacji taryf na 2023 r. uwzględnić ceny oraz stawki opłaty równe cenom lub stawkom opłat w 2022 r.¹⁵

Co więcej, ustawa o szczególnych rozwiązaniach rozciągnęła obowiązek przedkładania taryf do zatwierdzenia również na przedsiębiorstwa

¹¹ Orzecznictwo sądów administracyjnych dopuszcza możliwość przywrócenia terminu prawa materialnego, ale terminy te odnoszą się do czynności, które wszczynają postępowanie administracyjne (np. wyrok WSA w Krakowie z 7 lipca 2016 r., III SA/Kr 109/16, «Lex» nr 2085741; wyrok WSA w Poznaniu z 25 maja 2012 r., II SA/Po 47/12, «Lex» nr 1259027), są dokonywane w toku postępowania administracyjnego (np. wyrok NSA z 7 sierpnia 2014 r., II OSK 427/13, «Lex» nr 1582121) albo przepisy szczególnie wprost odsyłają do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (np. wyrok NSA z 22 grudnia 2009 r., I FSK 1034/08, «Lex» nr 582414).

¹² Zob. definicja taryfy zawarta w art. 3 pkt 17 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.); dalej: pr. energ.

¹³ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 29 listopada 2022 r. w sprawie sposobu kształtowania i kalkulacji taryf oraz sposobu rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U., poz. 2505 ze zm.).

¹⁴ W rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

¹⁵ Por. art. 3, art. 4 ust. 2 czy art. 7 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

energetyczne, które zostały zwolnione z tego obowiązku przez Prezesa URE w drodze decyzji administracyjnej. Taką możliwość przewiduje art. 49 pr. energ., który stanowi, że Prezes URE może zwolnić przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji¹⁶. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące zadania sprzedawcy z urzędu, wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną na potrzeby odbiorców uprawnionych, zwolnione z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia zgodnie z art. 49 ust. 1 pr. energ. przed dniem wejścia w życie ustawy, miało obowiązek przedłożenia Prezesowi URE do zatwierdzenia taryfę dla energii elektrycznej dla tych odbiorców na okres od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r., w terminie do dnia 14 listopada 2022 r. Przedsiębiorstwo energetyczne, które nie przedłożyło w tym terminie taryfy do zatwierdzenia, podlegało karze pieniężnej (art. 38 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach).

Mając jednak na względzie ochronę odbiorców energii elektrycznej przed wzrostem cen, ustawodawca przewidział, że w przypadku nieprzedłożenia Prezesowi URE do zatwierdzenia taryfy, przedsiębiorstwo energetyczne, zwolnione z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia zgodnie z art. 49 ust. 1 pr. energ., w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi w 2023 r. stosuje średnie ceny energii dla poszczególnych grup taryfowych z uwzględnieniem stref czasowych wynikające z taryf na 2022 r. dla sprzedawców z urzędu. Jednocześnie rozwiązanie to zostało przewidziane również w przypadku niezatwierdzenia przez Prezesa URE przedłożonej taryfy w terminie do dnia 17 grudnia 2022 r. (art. 5 ust. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach).

¹⁶ Zob. szerzej: Z. STANISZEWSKA, *Konieczność przedkładania taryfy do zatwierdzenia przez przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną będące „sprzedawcą zasiedziałym”*, «Przegląd Prawa Publicznego» 12/2021, s. 119-123; M. SWORA, A. FALECKI, [w:] *Prawo energetyczne*, t. II, *Komentarz do art. 12-72*, red. M. SWORA, Z. MURAS, Warszawa 2016, s. 721-749; I. MUSZYŃSKI, komentarz do art. 49, [w:] *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna*, t. I, *Komentarz*, red. M. CZARNECKA, T. OGŁÓDEK, «Legalis» 2023.

Niewątpliwie omawiany art. 5 ustawy o szczególnych rozwiązaniach należy rozpatrywać w kategoriach wyjątku od zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 49 ust. 1 pr. energ. Tym samym przepis ten musi podlegać ścisłej wykładni językowej i nie może być interpretowany rozszerzająco zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*¹⁷.

Co więcej, wymaga podkreślenia, że art. 5 ustawy o szczególnych rozwiązaniach stanowi normę kompetencyjną, ponieważ przewiduje nową kompetencję Prezesa URE do zatwierdzania taryf przedsiębiorstw energetycznych, które są zwolnione spod tego obowiązku¹⁸. Jak wskazuje się w orzecznictwie: „Normom kompetencyjnym stawia się wymóg możliwie największej precyzji. Treść normy kompetencyjnej powinna być, w tradycji praworządneho systemu prawnego, określona tak precyzyjnie, jak to tylko – na gruncie systemu regulacji stanowiących podstawę przyznania kompetencji – jest możliwe. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – «literalny», co jednocześnie oznacza zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej tych norm oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Normy kompetencyjnej nie można domniemywać i nie można jej konstruować w procesie wykładni prawa. Musi być ona wyraźnie w ustawie określona”¹⁹. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przepisy kompetencyjne podlegają ścisłej wykładni językowej²⁰, a zwłaszcza na etapie odkodowywania z przepisów norm kompetencyjnych należy zrezygnować z wykładni

¹⁷ Por. J. WRÓBLEWSKI, *Interpretatio extensiva*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 27.1/1965, s. 128.

¹⁸ Por. Z. ZIEMBIŃSKI, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 31.4/1969, s. 33. Zob. także G. ŁASZCZYCA, *Pojęcie normy prawa administracyjnego materialnego. Relacje norm prawa administracyjnego materialnego i norm prawa administracyjnego procesowego. Problem proceduralizacji prawa*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. I, *Zagadnienia ogólne*, red. G. ŁASZCZYCA, Warszawa 2017, s. 122-124.

¹⁹ Wyrok NSA z 25 listopada 2021 r., I OSK 473/20, «Lex» nr 3286733. Por. też wyrok NSA z 28 września 2010 r., II OSK 1476/10, «Lex» nr 746570.

²⁰ Por. wyrok TK z 25 maja 1998 r., U 19/97, «Lex» nr 33148.

celowościowej²¹. Co więcej, sądy administracyjne wykluczają nawet dopuszczalność stosowania jakiegokolwiek wykładni poza językową²².

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że wykładnia art. 5 ustawy o szczególnych rozwiązaniach prowadzi do wniosku, że Prezes URE mógł zatwierdzić taryfę jedynie do dnia 17 grudnia 2022 r.²³ Po tym terminie uruchomiony został mechanizm określony w art. 5 ust. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, czyli przedsiębiorstwo energetyczne w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi w 2023 r. miało obowiązek stosować średnie ceny energii dla poszczególnych grup taryfowych z uwzględnieniem stref czasowych wynikające z taryf na 2022 r. dla sprzedawców z urzędu. Brzmienie art. 5 ust. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach nie pozwala na przyjęcie interpretacji, że po 17 grudnia 2022 r. przedsiębiorstwo energetyczne miało stosować w 2023 r. w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi średnie ceny energii dla poszczególnych grup taryfowych z uwzględnieniem stref czasowych wynikające z taryf na 2022 r. dla sprzedawców z urzędu, do czasu zatwierdzenia taryfy przez Prezesa URE. A taka interpretacja wynikałaby z założenia, że Prezes URE mógł zatwierdzić taryfę na podstawie omawianego art. 5 ust. 1 również po 17 grudnia 2022 r.

IV. PODSUMOWANIE

Organom administracji publicznej zostały powierzone nowe zadania, które związane były z ochroną odbiorców energii elektrycznej przed wzrostem cen i ewentualną niemożnością zaspokojenia swoich potrzeb w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną. Na szczepku administracji

²¹ Por. wyrok TK z 21 lutego 2005 r., U 3/04, «Lex» nr 146782; wyrok TK z 6 marca 2002 r., P 7/00, «Lex» nr 54047.

²² Por. uchwała NSA z 15 grudnia 2004 r., FPS 2/04, «Lex» nr 137421.

²³ Jak wskazuje M. Kamiński, normy kompetencji publicznej (tzw. normy autorytetu publicznego) ustanawiają kompetencje do działania tylko dla ściśle określonego podmiotu (kategorii podmiotów) i tylko w określonych granicach (M. KAMIŃSKI, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 10-11).

samorządowej gminom zostało zlecone zadanie w zakresie przyznawania i wypłaty dodatku elektrycznego, natomiast na szczeblu administracji rządowej Prezes URE zyskał nowe kompetencje w zakresie zatwierdzania taryf w stosunku do przedsiębiorstw energetycznych dotychczas zwolnionych spod obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia. Należy stwierdzić, że zadania te były adekwatne do przyjętych szczególnych rozwiązań służących ochronie odbiorców energii elektrycznej, a także do celu, któremu służyły, czyli ochronie odbiorców przed ubóstwem energetycznym. Należy jednak zwrócić uwagę na pewne niedoskonałości wprowadzonych regulacji.

Przed wszystkim przyjęcie konstrukcji, w której termin na złożenie wniosku o przyznanie dodatku elektrycznego był terminem prawa materialnego, a złożenie wniosku nie wszczynało postępowania administracyjnego, było niekorzystne dla odbiorców, którzy nie ze swojej winy uchybili temu terminowi. Niestety, organ wykonawczy gminy nie mógł przywrócić tego terminu na zasadach określonych w art. 58 k.p.a.

Ustanowienie bardzo krótkiego terminu dla Prezesa URE do zatwierdzenia taryfy przedsiębiorstwa energetycznego, dotychczas zwolnionego z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, również należy ocenić negatywnie. Wymaga podkreślenia, że takie przedsiębiorstwa energetyczne miały czas na przedłożenie taryfy do 14 listopada 2022 r., zaś Prezes URE mógł ją zatwierdzić tylko do 17 grudnia 2022 r. *De facto* Prezes URE miał tylko miesiąc na zatwierdzenie taryfy, co było trudne do zrealizowania, biorąc pod uwagę, że zatwierdzanie taryf należy do spraw szczególnie skomplikowanych. Przyjmując do tego przykładowo konieczność wezwania przedsiębiorstwa energetycznego do nadesłania dodatkowych dokumentów czy złożenia wyjaśnień, termin ten był nierealny. Natomiast przedsiębiorstwa energetyczne mogły skalkulować, która opcja będzie dla nich korzystniejsza (niekoniecznie dla odbiorców), czy zatwierdzenie taryfy ustalonej na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, czy stosowanie średnich cen energii dla poszczególnych grup taryfowych z uwzględnieniem stref czasowych wynikających z taryf na 2022 r. dla sprzedawców z urzędu i specjalnie złożyć wniosek o zatwierdzenie taryfy zawierający braki formalne lub niepełne informacje, uniemożliwiające Prezesowi URE

ocenę prawidłowości dokonanej przez przedsiębiorstwo energetyczne w taryfie kalkulacji do dnia 17 grudnia 2022 r.

SZCZEGÓLNE ROZWIĄZANIA SŁUŻĄCE OCHRONIE ODBIORCÓW ENERGII ELEKTRYCZNEJ W ŚWIETLE ZADAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

W celu ochrony odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych przed niemożnością zaspokojenia potrzeb w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną w związku ze wzrostem cen ustawodawca przewidział szczególne środki ochrony w postaci dodatku elektrycznego oraz zamrożenia cen. Nie pozostało to bez wpływu na zadania organów administracji publicznej. Gminom zostało zlecone zadanie w zakresie przyznawania i wypłaty dodatku elektrycznego, natomiast Prezes URE zyskał nowe kompetencje w zakresie zatwierdzania taryf w stosunku do przedsiębiorstw energetycznych dotychczas zwolnionych spod obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia. Niestety, regulacje te były wprowadzane w pośpiechu, co spowodowało, że nie były one doskonałe i negatywnie wpływały na skuteczne wykonywanie zadań przez organy administracji publicznej w zakresie ochrony odbiorców energii elektrycznej.

SPECIAL ARRANGEMENTS FOR THE PROTECTION OF ELECTRICITY CONSUMERS IN THE LIGHT OF THE DUTIES OF THE POLISH PUBLIC ADMINISTRATIVE AUTHORITIES

Summary

In Poland the legislator has provided a special allowance and price freeze to protect private consumers against rising prices for the household supply of electricity. These arrangements have had an effect on the work of public administrative authorities. The duty to grant and pay out the electricity allowance has been delegated to local authorities, while the President of Energy Regulatory Office, has been given new powers to approve tariffs to be charged by companies supplying energy previously exempted from the obligation to submit their tariffs for approval. Unfortunately, these regulations were rushed through the legislative process, which meant that they were not flawless and have had a negative impact on the way public administrative authorities could carry out their duties to protect electricity consumers.

Słowa kluczowe: kryzys energetyczny; odbiorcy energii elektrycznej; zadania administracji publicznej; dodatek elektryczny; taryfa, zamrożenie cen.

Keywords: energy crisis, electricity consumers; the duties of public administrative authorities; electricity allowance; tariff; price freeze.

Literatura

- KAMIŃSKI M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016.
- ŁASZCZYCA G., *Pojęcie normy prawa administracyjnego materialnego. Relacje norm prawa administracyjnego materialnego i norm prawa administracyjnego procesowego. Problem proceduralizacji prawa*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, I, *Zagadnienia ogólne*, red. G. ŁASZCZYCA, Warszawa 2017, s. 124-134.
- Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna*, t. I, *Komentarz*, red. M. CZARNECKA, T. OGŁÓDEK, «Legalis» 2023.
- Prawo energetyczne*, II, *Komentarz do art. 12-72*, red. M. SWORA, Z. MURAS, Warszawa 2016.
- STANISZEWSKA Z., *Konieczność przedkładania taryfy do zatwierdzenia przez przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną będące „sprzedawcą zasiedziałym”*, «Przegląd Prawa Publicznego» 12/2021, s. 116-132.
- WRÓBLEWSKI J., *Interpretatio extensiva*, «RPEiS » 27.1/1965, s. 111-132.
- ZIEMBIŃSKI Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, «RPEiS » 31.4/1969, s. 23-41.