

IZABELA OLEKSY-PIESIK

Uniwersytet Gdański

POLITYKA SOCJALNA PAŃSTWA W WARUNKACH  
KRYZYSU ENERGETYCZNEGO: DODATEK WĘGLOWY,  
DODATEK OSŁONOWY I INNE FORMY WSPARCIA –  
AKTUALNE PROBLEMY

I. UWAGI WSTĘPNE

Kryzys, który dotknął państwa Europy, wywołany chociażby wojną na Ukrainie, spowodował konieczność dokonania zmian w zakresie realizacji dotychczasowej polityki fiskalnej państwa i uzasadniał przejście do tzw. polityki antykryzysowej<sup>1</sup>. Konsekwencje z tego wynikające

---

<sup>1</sup> Warto przypomnieć, że jest to kolejny, po spowodowanym pandemią COVID-19, kryzys, który dotknął świat, a który wywołał wiele różnorodnych konsekwencji, o nieznanym dotychczas rozmiarach na skalę globalną. Szerzej na temat skutków kryzysu związanego z pandemią: M. BORSKI, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, [w:] *Tarcza antykryzysowa 1.0-4.0, ustawa o dodatku solidarnościowym i inne regulacje jako szczególne rozwiązania w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych związane z COVID-19. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2020, art. 1; OECD, *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience*, Paris 2020, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis); K. STRZAŁA, *Polityka legislacyjna ustawodawcy polskiego w aspekcie generowania wydatków na cele publiczne w czasach kryzysu*, «Przegląd Prawa Publicznego» 7-8/2022, s. 79-89.

widoczne stały się również w obszarach działań dotyczących kwestii społecznych. Ustawodawca, realizując między innymi założenia antykryzysowej polityki społecznej, przyjął wiele rozwiązań ukierunkowanych na wsparcie budżetów domowych oraz zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i socjalnego obywateli. Przygotowane zostały pakiety rozwiązań w ramach tzw. tarcz rządowych: antyinflacyjnej, solidarnościowej i energetycznej. Rozwiązania w zakresie tarczy solidarnościowej miały zapewnić wsparcie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r.<sup>2</sup> Rządowa Tarcza Antyinflacyjna to przede wszystkim przedłużenie 0% stawki VAT na podstawowe produkty żywnościowe<sup>3</sup>, a także wprowadzenie dodatku osłonowego<sup>4</sup>. Natomiast w ramach rządowej tarczy energetycznej wprowadzono wiele rozwiązań, które miały zapewnić wsparcie w walce z wysokimi cenami energii i jej źródeł. Celem tego ostatniego projektu było zapewnienie osobom fizycznym, podmiotom wrażliwym i przedsiębiorstwom energetycznym niższej ceny końcowej energii. W ramach przyjętego pakietu energetycznego gospodarstwa domowe mogły skorzystać z: dodatku węglowego, dodatku na inne źródła ciepła czy dodatku elektrycznego<sup>5</sup>.

Jak podnoszono w uzasadnieniach do projektów ustaw regulujących poszczególne formy wsparcia: przyjęte rozwiązania miały na celu zapewnienie wsparcia dla dużej grupy gospodarstw domowych w Polsce, w tym również gospodarstw najuboższych energetycznie, w pokryciu

---

<sup>2</sup> Kwestie te zostały uregulowane dwiema ustawami: z 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, a także z 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku. Zob. <https://www.gov.pl/web/chronimyrodziny> [dostęp 27 listopada 2023 r.].

<sup>3</sup> Zob. <https://www.gov.pl/web/chronimyrodziny> [dostęp 27 listopada 2023 r.].

<sup>4</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o dodatku osłonowym, druk nr 1820, Sejm IX kadencji; <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1820> [dostęp 27 listopada 2023 r.].

<sup>5</sup> <https://www.gov.pl/web/chronimyrodziny/rzadowa-tarcza-energetyczna> [dostęp 27 listopada 2023 r.].

części kosztów wynikających ze wzrostu cen na rynku energii, w tym kosztów opału<sup>6</sup>.

Realizację zadań w tych obszarach przekazano samorządom terytorialnym, a konkretnie gminom. Organem właściwym w sprawach dodatków grzewczych i dodatku osłonowego stał się – w pierwszej instancji – wójt, burmistrz, prezydent miasta. W drugiej instancji sprawy te rozstrzygane są przez samorządowe kolegia odwoławcze. Praktyka stosowania przepisów prawa regulujących wymienione wyżej obszary nie jest jednak pozbawiona trudności. W opracowaniu przedstawiono niektóre z nich. Zwrócić uwagę można między innymi na fakt wielokrotnych nowelizacji dotychczasowych przepisów i wątpliwości pojawiające się przy interpretacji użytych przez ustawodawcę zwrotów.

Za aktualnością poruszanej tematyki przemawia to, że jakkolwiek terminy na złożenie wniosków o przyznanie dodatków grzewczych czy dodatku osłonowego już upłynęły, to jednak powstałe na kanwie regulujących je ustaw zagadnienia prawne są nadal przedmiotem rozważań organów administracji publicznej, w szczególności orzekających w drugiej instancji samorządowych kolegiów odwoławczych, a także sądów administracyjnych. Ma to znaczenie również z perspektywy istniejącego nadal kryzysu energetycznego i konieczności dalszej realizacji polityki socjalnej przez państwo. Nie mogąc wykluczyć reedycji wprowadzonych rozwiązań w kolejnych latach, warto zatem zasygnalizować, z jakimi trudnościami mierzyły się organy administracji publicznej w procesie ich stosowania.

---

<sup>6</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o dodatku osłonowym, s. 1-2, druk nr 1820, Sejm IX kadencji; <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1820>; uzasadnienie do projektu ustawy o dodatku węglowym, s. 1, druk nr 2471, Sejm IX kadencji; <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2471>; uzasadnienie do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, s. 1-3, druk nr 2543, Sejm IX kadencji; <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2543> [dostęp 27 listopada 2023 r.].

## II. KONKRETNE FORMY WSPARCIA I ROZWIĄZANIA PRAWNE ZASTOSOWANE PRZEZ USTAWODAWCĘ

Jako pierwszy wprowadzony został dodatek osłonowy<sup>7</sup>. Ustawodawca przyjął, że ta forma wsparcia przysługuje osobie w gospodarstwie domowym jednoosobowym, w którym wysokość przeciętnego miesięcznego dochodu<sup>8</sup> nie przekracza kwoty 2100 zł, oraz osobie w gospodarstwie domowym wieloosobowym, w którym wysokość przeciętnego miesięcznego dochodu nie przekracza kwoty 1500 zł na osobę (art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.o.). W przypadku osoby samotnie gospodarującej, gdy wysokość jej przeciętnego miesięcznego dochodu przekraczała kwotę 2100 zł, świadczenie przyznawane było z zastosowaniem mechanizmu „złotówka za złotówkę”. Wysokość świadczenia była zróżnicowana<sup>9</sup>. Dodatek był wypłacany za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. (art. 2 ust. 8 u.d.o.). Ustawodawca określił limity wydatków z budżetu państwa na dodatki osłonowe. Odpowiednio w 2022 r. była to kwota 4 700 000 000 zł; w 2023 r. – 500 000 000 zł; w latach 2024-2031 – 0 zł<sup>10</sup>.

Następnie, jako pierwszy z tzw. dodatków grzewczych, uruchomiony został dodatek węglowy<sup>11</sup>, który przysługiwał osobie w gospodarstwie domowym w przypadku, gdy głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi, przez które rozumie się: węgiel kamienny, brykiet lub pelet zawierające co najmniej 85% węgla kamiennego (art. 2 ust. 1 i 3 u.d.w.). Dodatek węglowy przysługiwał w kwocie 3000 zł (art. 2 ust. 8 u.d.w.). Wedle art. 27 ust. 1 u.d.w. maksymalny limit wydatków przeznaczonych na dodatki węglowe wynosił w 2022 r. 13 500 000 000 zł; w 2023 r. – 2 000 000 000 zł.

<sup>7</sup> Ustawa z 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 759 ze zm.); dalej: u.d.o.

<sup>8</sup> W rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 390 ze zm.).

<sup>9</sup> Zob. art. 2 ust. 5 u.d.o.

<sup>10</sup> Art. 16 ust. 1 u.d.o.

<sup>11</sup> Nastąpiło to przepisami ustawy z 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 141 ze zm.); dalej: u.d.w.

Dodatek dla gospodarstw domowych i dodatek dla podmiotów wrażliwych wprowadzono przepisami ustawy z 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw<sup>12</sup>.

Pierwszy z nich przysługiwał osobom wykorzystującym jako główne źródło ciepła: kocioł na paliwo stałe, kominek, koźę, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnię, piec kaflowy na paliwo stałe – zasilane peletem drzewnym, drewnem kawałkowym lub innym rodzajem biomasy albo kocioł gazowy zasilany skroplonym gazem LPG, lub kocioł olejowy. Wysokość świadczenia była zróżnicowana w zależności od rodzaju wykorzystywanego opału<sup>13</sup>.

Z kolei podmiotom wrażliwym, takim jak w szczególności: szpitale, inne jednostki udzielające świadczeń opieki zdrowotnej, jednostki organizacyjne pomocy społecznej, jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, szkoły, przedszkola, żłobki, szkoły wyższe, kościoły lub inne związki wyznaniowe, podmioty prowadzące działalność kulturalną czy archiwalną, ochotnicze straże pożarne, warsztaty terapii zajęciowej czy związki zawodowe, w zakresie, w jakim zużywały ciepło na potrzeby tej działalności, o ile posiadały siedzibę oraz miejsce prowadzenia swojej działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przysługiwał dodatek ustalany wedle wzoru wskazanego przez ustawodawcę (art. 26 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 4 u.s.r.w.ż.c.). Dodatek dla podmiotów wrażliwych przysługiwał tylko wtedy, gdy wymienione jednostki ponosiły koszty zakupu węgla kamiennego, brykietu lub peletu zawierających co najmniej 85% węgla kamiennego, peletu drzewnego albo innego rodzaju biomasy, gazu skroplonego LPG albo oleju opałowego, wykorzystywanych na cele ogrzewania, w związku z wykonywaniem przez te podmioty ich podstawowej działalności (art. 26 u.s.r.w.ż.c.).

Maksymalny limit wydatków przeznaczonych na rekompensaty dla przedsiębiorstw energetycznych, wyrównania, dodatki dla gospodarstw

---

<sup>12</sup> Ustawa z 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U., poz. 1967 ze zm.); dalej: u.s.r.w.ż.c.

<sup>13</sup> Zob. art. 24 ust. 11 u.s.r.w.ż.c.

domowych oraz dodatki dla podmiotów wrażliwych wynosi w latach 2022-2023 14 500 000 000,00 zł (art. 62 ust. 1 u.s.r.w.ż.c.).

Jako ostatni został wprowadzony dodatek elektryczny<sup>14</sup>, przysługujący odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, w przypadku gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego jest zasilane energią elektryczną. Dodatek elektryczny przysługiwał w kwocie 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 elektryczny wynosił 1500 zł.

Przewidując wymienione wyżej formy wsparcia ustawodawca zastosował tożsame rozwiązania procesowe. W szczególności warto zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. Świadczenia miały charakter jednorazowy, a ich wypłata warunkowana była złożeniem wniosku w określonym terminie, w gminie właściwej ze względu na miejsce zamieszkania uprawnionego (ewentualnie siedzibę podmiotu). Wnioski złożone po terminie pozostawiano bez rozpoznania<sup>15</sup>.
2. Przyznanie świadczenia nie wymagało wydania decyzji (z zastrzeżeniem pkt 4), lecz przyjmowało formę czynności materialno-technicznej. Organ rozpatrujący sprawę informował jedynie stronę na piśmie o podjętym rozstrzygnięciu. Wydania decyzji wymagało natomiast: rozstrzygnięcie negatywne, uchylenie prawa (także zmiana prawa przy dodatku osłonowym), rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 269 ze zm.); dalej: u.s.r.o.e.e.

<sup>15</sup> I tak odpowiednio: o dodatek osłonowy należało wystąpić do 31 października 2022 r. (art. 2 ust. 9 i 10 u.d.o.); o dodatek węglowy do 30 listopada 2022 r. (art. 2 ust. 9 i 10 u.d.w.); o dodatek dla gospodarstw domowych i dla podmiotów wrażliwych do 30 października 2022 r. (art. 24 ust. 12 i art. 26 ust. 7-9 u.s.r.w.ż.c.); o dodatek elektryczny do 1 lutego 2023 r. (art. 30 ust. 4 u.s.r.o.e.e.).

<sup>16</sup> Dodatek osłonowy (art. 2 ust. 11, 12 u.d.o.); dodatek węglowy (art. 2 ust. 16 i 17 u.d.w.); dodatek dla gospodarstw domowych i dodatek dla podmiotów wrażliwych

3. Weryfikacji wniosków, w szczególności w zakresie prawidłowości zgłoszenia głównego źródła ogrzewania, dokonywał organ I instancji<sup>17</sup>.
4. Początkowo dodatki grzewcze wypłacane były wyłącznie na wnioski. Następnie, na skutek dokonanych nowelizacji, przyjęto również możliwość ich wypłaty z urzędu, jeśli organ posiadał informacje o spełnieniu przesłanek ustawowych, co mogło zostać dodatkowo potwierdzone w wyniku przeprowadzonego wywiadu środowiskowego. W takim przypadku organ przyznawał dodatek w drodze decyzji administracyjnej<sup>18</sup>.

Jeśli chodzi o przesłanki merytoryczne, warto odnotować, że:

1. Przyznanie świadczeń warunkowane było wpisaniem głównego źródła ogrzewania gospodarstwa domowego do centralnej ewidencji emisyjności budynków (CEEB), o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków do 11 sierpnia 2022 r., ewentualnie po tym dniu w przypadku nowych, głównych źródeł ciepła (a więc zasadniczo uruchomionych po 11 sierpnia 2022 r.<sup>19</sup>), albo wypłata świadczenia w wyższej kwocie uzależniona była od zachowania tego warunku<sup>20</sup>.
2. W przypadku dodatków grzewczych ustawodawca wprowadził ogólną zasadę jeden dodatek dla wszystkich gospodarstw

---

(art. 24 ust. 26 u.s.r.w.ż.c.; art. 16 ust. 15-16, 20 u.s.r.w.ż.c.); dodatek elektryczny (art. 33 ust. 1 u.s.r.o.e.e.).

<sup>17</sup> Dodatek osłonowy (art. 2 ust. 17 u.d.o.); dodatek węglowy (art. 2 ust. 15 u.d.w.); dodatek dla gospodarstw domowych i dodatek dla podmiotów wrażliwych (art. 24 ust. 20-25 u.s.r.w.ż.c.; art. 26 ust. 13-14 u.s.r.w.ż.c.); dodatek elektryczny (art. 32 ust. 1 n. u.s.r.o.e.e.).

<sup>18</sup> Dodatek węglowy (art. 2 ust. 15r u.d.w.); dodatek dla gospodarstw domowych (art. 24 ust. 25a u.s.r.w.ż.c.); dodatek elektryczny (art. 32a ust. 1 u.s.r.o.e.e.).

<sup>19</sup> Zob. dodatek węglowy (art. 2 ust. 1 u.d.w.); dodatek elektryczny (art. 27 ust. 1 u.s.r.o.e.e.); dodatek dla gospodarstw domowych (art. 24 ust. 1 u.s.r.w.ż.c.); w przypadku dodatku dla podmiotów wrażliwych nie wskazano konkretnego terminu zgłoszenia (art. 26 ust. 1 pkt 2 u.s.r.w.ż.c.).

<sup>20</sup> Zob. w przypadku dodatku osłonowego (art. 2 ust. 6 u.d.o.); tu także brak terminu zgłoszenia do CEEB.

- domowych zamieszkujących pod jednym adresem miejsca zamieszkania<sup>21</sup>.
3. Wprowadzono również zasadę, że jedna osoba może wchodzić w skład tylko jednego gospodarstwa domowego, aby nie kumulować podstaw do wypłaty świadczeń<sup>22</sup>.
  4. Obowiązywała zasada wypłaty świadczenia temu członkowi gospodarstwa wieloosobowego, który pierwszy złożył wniosek<sup>23</sup>.
  5. Wprowadzono zakaz kumulacji dodatków grzewczych – w przypadku wypłaty jednego z dodatków grzewczych lub zakupu paliwa stałego po cenie preferencyjnej inna forma wsparcia nie przysługiwała<sup>24</sup>.
  6. Gospodarstwo domowe mogło otrzymać dodatek z tytułu wykorzystania wyłącznie jednego źródła ciepła na gruncie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw<sup>25</sup>.

Przedstawione rozwiązania były w zasadzie tożsame na gruncie każdej z omawianych ustaw i w konsekwencji tworzyły system wsparcia przez państwo ukierunkowany na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i socjalnego obywateli.

---

<sup>21</sup> Zob. dodatek węglowy (art. 2 ust. 3a u.d.w.); dodatek dla gospodarstw domowych (art. 24 ust. 4 u.s.r.w.ż.c.); dodatek elektryczny (art. 28 ust. 1 u.s.r.o.e.e.).

<sup>22</sup> Zob. dodatek osłonowy (art. 2 ust. 3 u.d.o.); dodatek węglowy (art. 2 ust. 6 u.d.w.); dodatek dla gospodarstw domowych (art. 24 ust. 9 pkt 1 u.s.r.w.ż.c.); dodatek elektryczny (art. 28 ust. 7 u.s.r.o.e.e.).

<sup>23</sup> Zob. dodatek węglowy (art. 2 ust. 4 u.d.w.); dodatek osłonowy (art. 2 ust. 2 u.d.o.); dodatek dla gospodarstw domowych (art. 24 ust. 6 u.s.r.w.ż.c.); dodatek elektryczny (art. 28 ust. 3 u.s.r.o.e.e.).

<sup>24</sup> Zob. dodatek węglowy (art. 2 ust. 5-5a u.d.w.); dodatek dla gospodarstw domowych (art. 24 ust. 7-8 u.s.r.w.ż.c.); dodatek elektryczny (art. 28 ust. 4-6 u.s.r.o.e.e.).

<sup>25</sup> Zob. art. 24 ust. 9 pkt 2 u.s.r.w.ż.c.



### III. PROBLEMY W ROZSTRZYGANIU PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ SPRAW DOTYCZĄCYCH DODATKÓW GRZEWCZYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA

Praktyka stosowania przepisów prawa regulujących przyznawanie dodatków osłonowych i dodatków grzewczych nie była i nadal nie jest pozbawiona trudności. Warto przyjrzeć się niektórym z nich.

Jako pierwsza ocenie zostanie poddana możliwość przyznania dodatku elektrycznego wnioskodawcy, który korzysta z energii na potrzeby gospodarstwa domowego, jednak nie jest stroną zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym umowy na jej dostawę.

Otóż, zgodnie z art. 27 ust. 1 u.s.r.o.e.e. dodatek elektryczny przysługuje odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym w rozumieniu art. 3 pkt 13b ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>26</sup>. Odbiorcą jest więc każdy, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym (art. 3 pkt 13 pr. ener.). Odbiorcą końcowym to z kolei odbiorca dokonujący zakupu paliw lub energii na własny użytek (art. 3 pkt 13a pr. ener.). Natomiast odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym to odbiorca końcowy dokonujący zakupu energii elektrycznej wyłącznie w celu jej zużycia w gospodarstwie domowym (art. 3 pkt 13b pr. ener.).

Wątpliwości wynikają z możliwej interpretacji wyrażenia: „odbiorca energii elektrycznej w gospodarstwie domowym”. Kwestia ta ma istotne znaczenie dla podjęcia rozstrzygnięcia w sprawach, w których wnioskodawca nie będzie równocześnie stroną umowy z przedsiębiorstwem energetycznym. Zaproponować można w tym zakresie dwa rozwiązania.

Przede wszystkim, opierając się wyłącznie na wynikach wykładni językowej, przyjąć można, że odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym będzie tylko ta osoba, która jest stroną umowy na dostawę energii elektrycznej, a więc najczęściej właściciel lokalu. Podmiot ten może jednak udostępnić lokal – na cele mieszkaniowe – innym osobom (np. na podstawie umowy użyczenia, najmu czy użytkowania). Gdyby więc wniosek o dodatek elektryczny złożyła osoba

---

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.; dalej: pr. ener.

legitymująca się prawem do lokalu, jednak niebędąca stroną umowy na dostawę energii, to stosując wyłącznie rezultaty wykładni językowej, wniosek taki należałoby rozpatrzyć negatywnie. Prezentowane stanowisko trudno jednak pogodzić z celem, który legł u podstaw wprowadzenia wsparcia w postaci dodatków grzewczych, a więc częściowym zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych jak najszerszego kręgu obywateli. Potrzeby znaczącej grupy osób, w tym: najemców, użytkowników, używających nie zostałyby uwzględnione.

Skoro rezultaty tak przedstawionej wykładni językowej nie są wystarczające, sięgnąć trzeba po wykładnię celowościową, prowadzącą do konstatacji, że „odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym” może być także osoba, która nie ma zawartej umowy z przedsiębiorstwem energetycznym, jednak jest rzeczywistym beneficjentem świadczonych przez przedsiębiorstwo energetyczne usług, bowiem korzysta ze zgłoszonego do CEEB źródła ciepła w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na podstawie umowy zawartej z właścicielem lokalu (a więc pośrednio w wykonaniu umowy łączącej właściciela lokalu z tymże przedsiębiorstwem). Przy takiej wykładni uprawnionym do dodatku – nie zawsze – będzie strona umowy o dostawę energii. Warunkami uprawniającymi do przyznania świadczenia powinno być jednak wówczas ustalenie: po pierwsze, że została zawarta umowa na dostawę energii, po drugie, wnioskodawca zajmuje lokal na podstawie tytułu prawnego, po trzecie, ponosi (w miejsce strony umowy na dostawę energii) koszty energii elektrycznej (bezpośrednio na rzecz przedsiębiorstwa lub pośrednio w ramach regulowanego na rzecz właściciela lokalu czynszu). Tylko przy zachowaniu tych warunków przyjąć można, że otrzymanie lub pobranie energii nastąpiło na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym, przy czym nie zawartej bezpośrednio przez wnioskodawcę, lecz przez właściciela, z którym tego pierwszego łączy stosunek prawny regulowany przepisami prawa rzeczowego lub obligacyjnego. Taka interpretacja wyklucza z kręgu uprawnionych do dodatku elektrycznego osoby, które w ogóle (a więc także pośrednio) nie korzystają z energii na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym (jak również te, które nie ponoszą kosztów dostawy

energii), a nie podmioty, które korzystają z energii w wykonaniu umowy zawartej przez właściciela z zakładem energetycznym.

Co więcej, tak zaprezentowane stanowisko poparte będzie również wynikami wykładni systemowej. Wzrost cen nośników energii skutkował działaniami legislacyjnymi sprowadzającymi się do utworzenia systemu wsparcia gospodarstw domowych. Poza dodatkiem osłonowym wprowadzono dodatek węglowy, dodatek dla gospodarstw domowych, a na samym końcu dodatek elektryczny. Założeniem składającego się z tych elementów systemu jest pomoc w pokryciu części kosztów energii wykorzystywanej na cele mieszkaniowe. Co istotne, dodatek węglowy i dodatek dla gospodarstw domowych mogły być przyznane bez względu na tytuł prawny wnioskodawcy do zajmowanego lokalu. Skoro więc na gruncie przepisów regulujących podobne formy wsparcia ustawodawca przyjął szeroki krąg uprawnionych, to trudno zgodzić się, aby krąg podmiotów korzystających z dodatku elektrycznego ograniczony został względami formalnymi.

Kolejnym zagadnieniem, które pojawiło się na gruncie stosowania powoływanych tu ustaw, jest możliwość przyznania dodatków kilku gospodarstwom domowym zamieszkującym pod jednym adresem, jednak w odrębnych lokalach.

Zauważyć należy, że ustawodawca we wszystkich ustawach przyznających dodatki grzewcze przyjął zasadę, iż w przypadku gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe, jeden dodatek grzewczy przysługuje dla wszystkich gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem<sup>27</sup>. W przypadku gdy wniosek o wypłatę dodatku złożono dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego mających ten sam adres miejsca zamieszkania, to dodatek ten jest przyznawany wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy. Pozostałe wnioski pozostawia się bez rozpoznania<sup>28</sup>. Jednakże na skutek późniejszych nowelizacji do poszczególnych jednostek redakcyjnych dodano kolejne ustępy, wprowadzając wyjątek od powyższej zasady. Mianowicie, w przypadku gdy pod jednym

---

<sup>27</sup> Art. 2 ust. 3a u.s.w.; art. 24 ust. 4 u.s.r.w.ż.c.; art. 28 ust. 1 u.s.r.o.e.e.

<sup>28</sup> Art. 2 ust. 3b u.d.w.; art. 24 ust. 5 u.s.r.w.ż.c.; art. 28 ust. 2 u.s.r.o.e.e.

adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i w terminie właściwym na złożenie wniosków o przyznanie świadczenia nie jest możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania dla poszczególnych gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem w odrębnych lokalach, nie stosuje się wcześniej wskazanych rozwiązań do gospodarstwa domowego, którego źródłem ogrzewania jest oddzielne lub współdzielone źródło ciepła zgłoszone lub wpisane do CEEB<sup>29</sup>. W takiej sytuacji organ przyznaje świadczenie w drodze decyzji, pod warunkiem że w wyniku przeprowadzonego wywiadu środowiskowego zostanie ustalone zamieszkiwanie pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywanie przez te gospodarstwa oddzielnego lub współdzielonego źródła ogrzewania<sup>30</sup>.

Problemy w stosowaniu wymienionych wyżej przepisów sprowadzają się do właściwego ustalenia wystąpienia przesłanki zamieszkiwania poszczególnych gospodarstw w odrębnych lokalach. Nie zawsze bowiem wnioskodawca dysponuje dokumentem potwierdzającym odrębność lokalu, w szczególności zaświadczeniem o samodzielności lokalu.

Warto odnotować, że w „Poradniku dla samorządów dotyczącym wypłaty dodatku węglowego” zauważa się, że skoro „ustawodawca pozostawił przepisy mówiące o tym, że w przypadku zamieszkiwania wielu gospodarstw pod jednym adresem, otrzymują jeden dodatek węglowy, przyznawany wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy (art. 2 ust. 3a-3b)”, to przyjęć można, że „wnioskodawca, chcąc aby jego wniosek nie został pozostawiony bez rozpoznania, powinien wykazać się inicjatywą i wskazać organowi, że niemożliwe jest ustalenie odrębnego adresu w terminie do 30 listopada 2022 r., a więc że jego przypadek powinien być rozpatrywany zgodnie z nowymi przepisami i powinien być wobec niego przeprowadzony wywiad środowiskowy”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Art. 2 ust. 3c u.d.w.; art. 24 ust. 5a u.s.r.w.ż.c.; art. 28 ust. 2a u.s.r.o.e.e.

<sup>30</sup> Art. 2 ust. 3d u.d.w.; art. 24 ust. 5b u.s.r.w.ż.c.; art. 28 ust. 2b u.s.r.o.e.e.

<sup>31</sup> <https://www.gov.pl/web/klimat/poradnik-dla-samorzadow-dotyczacy-wypłaty-dodatku-węglowego> [dostęp 27 listopada 2023 r.].

Zdaniem autorki jakkolwiek rozważyć można zobowiązanie wnioskodawcy do przedłożenia dokumentów potwierdzenia podjęcia działań o nadanie odrębnego adresu miejsca zamieszkania<sup>32</sup>, to jednak – z uwagi na brak precyzji ustawodawcy w tym zakresie – trudno ocenić, które działania będą wystarczające do zarządzenia przeprowadzenia wywiadu, a które uzasadnią stwierdzenie braku inicjatywy po stronie wnioskodawcy i w konsekwencji pozwolą na pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Zaproponowany sposób działania (tj. przeprowadzenie dodatkowego postępowania wyjaśniającego) spowoduje w istocie jedynie przedłużenie toczącego się postępowania, nie dając miarodajnych rezultatów. Dlatego, w przypadku gdy wniosek o wypłatę dodatku złożono dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego, mających ten sam adres miejsca zamieszkania, rolą organu orzekającego w sprawie powinno być podjęcie niezwłocznych działań celem ustalenia w drodze wywiadu środowiskowego zamieszkiwania pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywanie przez te gospodarstwa oddzielnego lub współdzielonego źródła ogrzewania.

W zakresie oceny występowania przesłanki odrębności lokali pośilkować należy się przepisami ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali<sup>33</sup>, w szczególności art. 2 ust. 2, z którego wynika, że samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych<sup>34</sup>. W tym zakresie ustalenia przeprowadzonego wy-

---

<sup>32</sup> Np. kserokopii złożonego wniosku o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu czy kserokopii wniosku o nadanie numeru porządkowego dla lokalu, czy samo złożenie oświadczenia o podjęciu tego rodzaju działań.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1048 ze zm.

<sup>34</sup> Tę definicję ustawową uzupełnia definicja mieszkania zamieszczona w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1225) – rozumie się przez nie zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego. Zob. także: M. BURSZTYNOWICZ, M. SŁUGOCKA, *Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Komentarz*, § 3, Warszawa 2022.

wiadu środowiskowego powinny udzielić odpowiedzi na pytania: czy pod wskazanym we wniosku adresem funkcjonuje kilka gospodarstwa domowych; czy każde z gospodarstw zajmuje wydzieloną (trwałymi ścianami) część budynku, a jeśli tak, to konieczne wydaje się precyzyjne opisanie poszczególnych części, w tym chociażby wskazanie, czy istnieją odrębne wejścia do poszczególnych lokali, odrębne liczniki prądu/wody, oddzielne łazienki lub kuchnie<sup>35</sup>. Rolą organów jest więc ustalenie, czy rzeczywiście w danej sprawie mamy do czynienia z dwoma lokalami wydzielonymi do korzystania dla każdego gospodarstwa domowego w celach mieszkaniowych mimo braku prawnego ich wyodrębnienia<sup>36</sup>. Tylko szczegółowe ustalenia w niniejszym zakresie umożliwią przyjęcie w danej sprawie zamieszkiwania kilku gospodarstw domowym pod jednym adresem, jednak w odrębnych lokalach, i w konsekwencji będą warunkowały przyznanie kilku dodatków.

#### IV. PODSUMOWANIE

Obserwowany wzrost cen nośników energii jest wynikiem oddziaływania wielu nakładających się na siebie czynników, w szczególności ożywienia gospodarczego po pandemii COVID-19 czy wojny na Ukrainie. Sytuacja ta wpływa na wszystkich obywateli, skutkując zwiększeniem

---

<sup>35</sup> O tym, czy dany lokal może być uznany za samodzielny, decyduje jego wydzielenie trwałymi ścianami w obrębie budynku, swobodny dostęp do niego właściciela lub mieszkańca i możliwość korzystania z niego bez wymogu korzystania z innych samodzielnych lokali, co oznacza przeznaczenie lokalu do wyłącznego użytku jego właściciela (mieszkańca); tak WSA w Olsztynie w wyroku z 8 kwietnia 2021 r., II SA/Ol 140/21, «Lex» nr 3172361. Szerzej na ten temat także I. SZYM CZAK, [w:] *Własność lokali. Komentarz*<sup>2</sup>, «Lex/el.» 2023, art. 2, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587827880/722616/szymczak-ivona-wlasnosc-lokali-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp 27 listopada 2023 r.].

<sup>36</sup> W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że samodzielność lokali powinna polegać na nieskrępowanym dostępie do nich ich właścicieli i korzystających z nich osób, zaś istotą samodzielności lokalu jest to, że może być wykorzystywany zgodnie ze swoim przeznaczeniem, niezależnie od korzystania z innych lokali; tak wyrok WSA w Lublinie z 19 sierpnia 2021 r., II SA/Lu 372/21, «Lex» nr 3229215.

wydatków związanych z rosnącymi cenami węgla. Ustawodawca, w ramach rządowej tarczy energetycznej, umożliwił gospodarstwom domowym skorzystanie z wsparcia w formie dodatku węglowego, dodatku na inne źródła ciepła czy dodatku elektrycznego. Praktyka stosowania przepisów prawa regulujących te obszary nie jest jednak pozbawiona trudności. Takie kwestie, jak przyznanie dodatku elektrycznego najemcy albo użyczającemu lokal mieszkalny w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych czy udzielenie wsparcia kilku gospodarstwom domowym zamieszkującym pod jednym adresem w odrębnych lokalach są cały czas aktualne. Przed organami administracji publicznej, w tym samorządowymi kolegiami odwoławczymi, nadal toczą się postępowania zainicjowane wnioskami w tego rodzaju sprawach. Co więcej, mimo że terminy na wystąpienie o przyznanie dodatków już upłynęły, to nie można wykluczyć, iż przyjęte rozwiązania znajdują zastosowanie także w kolejnych sezonach grzewczych. Postawienie tezy o epizodyczności ustaw gwarantujących pomoc państwa w zaspokojeniu zapotrzebowania energetycznego gospodarstw domowych wydaje się więc przedwczesne.

POLITYKA SOCJALNA PAŃSTWA W WARUNKACH KRYZYSU  
ENERGETYCZNEGO: DODATEK WĘGLOWY, DODATEK OSŁONOWY I INNE  
FORMY WSPARCIA – AKTUALNE PROBLEMY

Streszczenie

Kryzys, który dotknął państwa Europy, wywołany chociażby wojną na Ukrainie, spowodował konieczność dokonania zmian w zakresie realizacji dotychczasowej polityki fiskalnej państwa i uzasadniał przejście do tzw. polityki antykryzysowej. Konsekwencje z tego wynikające widoczne stały się również w obszarach działań dotyczących kwestii socjalnych. W ramach rządowej tarczy energetycznej wprowadzono wiele skierowanych do obywateli rozwiązań, które miały zapewnić wsparcie w walce z wysokimi cenami energii i jej źródeł. Gospodarstwa domowe mogły skorzystać z dodatku węglowego, dodatku na inne źródła ciepła czy dodatku elektrycznego. Realizację zadań w tych obszarach przekazano samorządowi terytorialnym, a konkretnie gminom. Organem właściwym w sprawach dodatków grzewczych czy dodatku osłonowego stał się w pierwszej instancji wójt, burmistrz, prezydent miasta, w drugiej samorządowe kolegia odwoławcze. Praktyka stosowania przepisów prawa, regulujących przyznawanie wymienionych form pomocy nie

była i nadal nie jest pozbawiona trudności. Warto zwrócić uwagę między innymi na możliwość przyznawania dodatków elektrycznych osobom, które korzystają z energii na potrzeby własnego gospodarstwa domowego, jednak nie są stronami umowy na jej dostawę zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym czy zasadność przyznania dodatku grzewczego kilku gospodarstwom domowym zamieszkującym pod jednym adresem w odrębnych lokalach.

POLAND'S SOCIAL POLICY IN RESPECT OF THE ENERGY CRISIS:  
THE COAL AND ENERGY ALLOWANCES AND OTHER PROTECTIVE  
MEASURES: CURRENT PROBLEMS

Summary

The crisis which affected European countries in the wake of the war in Ukraine made it necessary for Poland to modify its fiscal policy and introduce measures to combat the crisis. The effects of the changes are manifest in the country's policy on social welfare. The Polish government's anti-inflation policy (the "energy shield") introduced a number of measures to protect its citizens against rising prices for the supply of energy. Households could benefit from coal and other allowances for heating and the supply of electricity. Local authorities, specifically those at the third-tier (*gmina*) level, were charged with implementing the practical duties these welfare measures involved. The authorities appointed to handle matters concerning the heating and protective allowances were, in the first instance, the *wójt* (chief administrative officer) of a rural *gmina* or mayor of a municipality; and the local boards of appeal in the second instance. From the very outset, the practical application of the legal provisions regulating these welfare measures has been fraught with difficulties. Curiously enough, one of the loopholes makes consumers who use the power supply for their own household needs but are not parties to a contract with a company distributing electricity eligible for an allowance; another is the admissibility of grants of separate heating allowances to several households living in separate accommodation at the same address.

**Słowa kluczowe:** kryzys energetyczny; dodatek węglowy; dodatek energetyczny; dodatek osłonowy; rządowa tarcza energetyczna.

**Keywords:** energy crisis; coal allowance; electricity allowance; protective allowance; the Polish government's energy shield.



## Literatura

- BORSKI M., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, [w:] *Tarcza antykryzysowa 1.0-4.0, ustawa o dodatku solidarnościowym i inne regulacje jako szczególne rozwiązania w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych związane z COVID-19. Komentarz*, red. K.W. BARAN, Warszawa 2020, art. 1.
- M. BURSZTYNOWICZ, M. SŁUGOCKA, *Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Komentarz*, Warszawa 2022.
- OECD, *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience*, Paris 2020, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128575-o6rakt0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6rakt0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis).
- STRZAŁA K., *Polityka legislacyjna ustawodawcy polskiego w aspekcie generowania wydatków na cele publiczne w czasach kryzysu*, «Przegląd Prawa Publicznego» 7-8/2022, s. 79-89.
- SZYMCZAK I., [w:] *Własność lokali. Komentarz*<sup>2</sup>, «Lex/el.» 2023.