

TOMASZ KOSICKI

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

O BOWIĄZEK REDUKCJI ZUŻYCIA ENERGII
ELEKTRYCZNEJ PRZEZ JEDNOSTKI SEKTORA
FINANSÓW PUBLICZNYCH – WYBRANE UWAGI
KRYTYCZNE I POLEMICZNE

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Obserwowany od wielu miesięcy wzrost cen energii elektrycznej, spowodowany między innymi inwazją zbrojną Rosji na Ukrainę, stale postępującą inflacją, jak też spekulacjami na rynkach giełdowych nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach europejskich, doprowadził do uchwalenia ustawy z 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej¹.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 269 ze zm.; dalej: u.s.r. (tytuł ustawy został zmieniony w stosunku do wersji pierwotnej na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z 7 grudnia 2023 r. o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła, Dz. U., poz. 2760). Należy podkreślić, że jest to jedna z wielu tzw. specustaw, która wprowadza nowe środki i instrumenty w różnych dziedzinach. Tytułem przykładu wskazać należy na ustawę 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.) lub ustawę z 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U., poz. 2687 ze zm.).

Ustawa ta wprowadziła między innymi środki ochrony gospodarstw domowych w postaci dopuszczalności przyznania dodatku elektrycznego, jak również nałożyła na wybranych kierowników jednostek sektora finansów publicznych obowiązek redukcji całkowitego zużycia energii elektrycznej w 2023 r. w zajmowanych budynkach lub częściach budynków oraz przez wykorzystywane urządzenia techniczne, instalacje i pojazdy. Przewidziano również obowiązek składania raportu z realizacji celu redukcji zużycia energii elektrycznej oraz sankcje w postaci możliwości wymierzenia kary pieniężnej za brak jego realizacji².

W niniejszym artykule podjęto próbę analizy konstrukcji powyższego obowiązku. Jak zostanie dalej wykazane, tytułowy obowiązek cechuje się daleko idącym brakiem precyzji, który rodzi liczne wątpliwości interpretacyjne w praktyce. Stąd też uwagi tutaj zaprezentowane mają charakter głównie krytyczny i polemiczny.

2. OBOWIĄZEK REDUKCJI ZUŻYCIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ

2.1. ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY OBOWIĄZKU

Na wstępie należy wskazać, że prawne podstawy tytułowego obowiązku wynikają z treści art. 37 ust. 3 u.s.r. Zgodnie z tym przepisem kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 1-2a, 6-9 i 11-13 ustawy o finansach publicznych³, od 1 stycznia 2023 r. do

² Warto wskazać na marginesie, że dopuszczalność stosowania interwencji publicznej w zakresie ustalania cen energii elektrycznej (jeżeli służy ona ogólnemu interesowi publicznemu) przewidziana została w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 25). Problematyka ta stanowiła przedmiot szczególnego zainteresowania doktryny zagranicznej. Zob. np. S. BOUZAROVSKI, *Energy Poverty*. (Dis) *Assembling Europe's Infrastructural Divide*, Cham 2018; A. NOUCER, L. MEEUS, *The EU clean Energy package*, European University Institute 2019, s. 15 i n.; J. JÄÄSKELÄINEN, K. HUHTA, S. SYRI, *The Anatomy of Unaffordable Electricity in Northern Europe in 2021*, «Energies» 15/2022, s. 1-18.

³ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.); dalej: u.f.p.

31 grudnia 2023 r. podejmują działania w celu realizacji obowiązkowego celu zmniejszenia całkowitego zużycia energii elektrycznej w zajmowanych budynkach lub częściach budynków oraz przez wykorzystywane urządzenia techniczne, instalacje i pojazdy w danym okresie w wymiarze określonym w ust. 4⁴. Na tle powyższej regulacji znamienne jest to, że ustawodawca kieruje rzeczony obowiązek tylko do wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Jednostki sektora finansów publicznych wskazane zostały w sposób wyczerpujący w art. 9 u.f.p. Przepis ten nie zawiera jednak definicji legalnej sektora finansów publicznych. W literaturze zwraca się uwagę, że cechą charakterystyczną tych jednostek jest to, iż finansowane są one ze środków publicznych, oraz że przedmiotem ich działalności jest wykonywanie zadań publicznych. Dodaje się także, że są one powiązane albo z budżetem państwa, albo z budżetem jednostki samorządu terytorialnego⁵, oraz że ich dochody i wydatki są kontrolowane przez uprawnione do tego organy (parlament i organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego)⁶. Ich cechą charakterystyczną jest również to, że skierowane są do nich podstawowe (uniwersalne) zasady związane z prowadzeniem gospodarki finansowej⁷.

Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się, że zamiar nałożenia przez ustawodawcę obowiązku redukcji całkowitego zużycia energii elektrycznej na jednostki sektora finansów publicznych wynikać może właśnie z faktu, że ich działalność finansowana jest ze środków publicznych oraz że w toku wykonywania budżetu wydatkują one środki publiczne.

⁴ Na marginesie wypada odnotować, że tożsamy obowiązek został nałożony na kierowników jednostek sektora finansów publicznych również w grudniu 2022 r. Por. art. 37 ust. 1 u.s.r.

⁵ A. HANUSZ, *Jednostki sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansowe*, red. A. HANUSZ, Warszawa 2022, s. 54. Por. K. SAWICKA, *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, II: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. RUŚKOWSKI, Warszawa 2010, s. 43; B. KUCIA-GUŚCIORA, *Sektor finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansów publicznych. Vademecum*, red. P. SMOLEŃ, Warszawa 2022, s. 54.

⁶ M. CILAK, *Komentarz do art. 9*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. OFIARSKI, Warszawa 2021, «Lex/el.».

⁷ *Ibidem*.

Poważne wątpliwości budzi jednak fakt, że obowiązek ten dotyczy tylko organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów; jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków; związków metropolitalnych; instytucji gospodarki budżetowej; państwowych funduszy celowych; Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i zarządzanych przez niego funduszy oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszy zarządzanych przez Prezesa tej Kasy; Narodowego Funduszu Zdrowia; uczelni publicznych; Polskiej Akademii Nauk i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych; państwowych i samorządowych instytucji kultury. W art. 37 ust. 3 u.s.r. pominięto między innymi jednostki budżetowe czy samorządowe zakłady budżetowe, tak bardzo licznie tworzone przede wszystkim w jednostkach samorządu terytorialnego i *de facto* wydatkujące środki publiczne na wykorzystywaną energię elektryczną. Uzasadnienia dla tego zabiegu ustawodawcy trudno jest się doszukiwać w uzasadnieniu do projektu u.s.r.⁸

W kontekście powyższego jawi się kolejna wątpliwość związana z objęciem przedmiotowym obowiązkiem kierowników jednostek samorządu terytorialnego ich związków, przy jednoczesnym wyłączeniu jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Kwestia ta budzi liczne wątpliwości interpretacyjne w praktyce, na które starało się udzielić odpowiedzi Ministerstwo Klimatu i Środowiska. W poradniku „Pytania i odpowiedzi o obowiązek zmniejszenia zużycia energii elektrycznej o 10% w jednostkach sektora finansów publicznych”⁹ wskazano, że „intencją Ustawodawcy było nałożenie obowiązku oszczędności energii elektrycznej w urzędach zapewniających obsługę JST, np.: w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędach wojewódzkich”. Stanowiska takiego nie można zaakceptować. Nie wynika ono w żadnym wypadku z treści przywołanego wyżej przepisu. Niewiążąca wykładnia organu administracji rządowej w tym zakresie, jak również nieprecyzyjna

⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2630.

⁹ <https://www.gov.pl/web/klimat/pytania-i-odpowiedzi-oszczedzamy> [dostęp 17 czerwca 2023 r.].

regulacja obowiązku redukcji całkowitego zużycia energii elektrycznej, jak się wydaje, może nastęrczać pytania, których w zasadzie jednostek sektora finansów publicznych on dotyczy. Jeśli w założeniu obowiązek, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.s.r., miał dotyczyć urzędów zapewniających obsługę jednostek samorządu terytorialnego, to przepis w tym zakresie powinien być zdecydowanie bardziej precyzyjny. Jest to o tyle istotne, gdyż w praktyce – w przeważającej większości – urzędy te traktuje się jako jednostki budżetowe w rozumieniu art. 11 u.f.p.¹⁰, choć spotkać można odmienne stanowiska w tym zakresie. Przykładowo, w wyroku NSA z 4 lutego 2011 r. wskazano, że „urząd gminy w żadnym wypadku nie jest jednostką budżetową, czy też zakładem budżetowym gminy. Zgodnie z art. 33 ust. 2 u.s.g. [ustawy o samorządzie gminnym¹¹ – przyp. aut.] organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Zatem, wbrew twierdzeniom autora skargi kasacyjnej, to wójt, a nie rada gminy, określa zasady działania urzędu gminy. Oznacza to, że urząd jest jednostką organizacyjną organu wykonawczego gminy, jakim jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), lecz nie jest jednostką organizacyjną gminy w rozumieniu art. 9 u.s.g. Przepis ten stanowi w ust. 1, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi”¹².

Kierownicy jednostek sektora finansów publicznych wymienieni w art. 37 ust. 3 u.s.r. zobligowani zostali do redukcji całkowitego zużycia energii elektrycznej w zajmowanych budynkach lub częściach budynków oraz przez wykorzystywane urządzenia techniczne, instalacje

¹⁰ Do takich konkluzji dochodzi K. Bandarzewski, który wskazuje, że „urząd gminy jako jednostka budżetowa tym różni się od innych jednostek, że zawsze jest tworzony, a przy tym organizację i zasady jego funkcjonowania określa regulamin organizacyjny [...]” – K. BANDARZEWSKI, *Komentarz do art. 9, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. CHMIELNICKI, Warszawa 2022, «Lex/el.».

¹¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.); dalej: u.s.g.

¹² I FSK 209/10, «Lex» nr 1070642. Por. Cz. MARTYSZ, A. WIERZBICA, *Komentarz do art. 33, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. DOLNICKI, Warszawa 2021, «Lex/el.».

i pojazdy. Wskazany zakres przedmiotowy w części dotyczącej zajmowanych budynków nie budzi w zasadzie wątpliwości. Nieco inaczej kwestia ta przedstawia się w przypadku części zajmowanych budynków (np. wtedy, gdy na potrzeby prowadzonej działalności wynajmowane są pomieszczenia), jak i wykorzystywanych urządzeń technicznych, instalacji i pojazdów. W pierwszym przypadku problem pojawić się może wtedy, gdy zajmowane części innych budynków nie zawierają urządzeń do pomiaru zużycia energii elektrycznej. W ocenie Urzędu Regulacji Energetyki w takiej sytuacji „dla takich urządzeń należy przyjąć szacunkową wartość zużycia energii elektrycznej (np. na podstawie mocy zainstalowanej urządzeń)”¹³. Brakuje jednak wyjaśnienia, w jaki sposób owo wyliczenie powinno nastąpić, mając na uwadze wzór do obliczenia celu wskazany w art. 37 ust. 4 u.s.r. W drugim przypadku niewiadomo natomiast, jakich urządzeń technicznych, instalacji i pojazdów obowiązek dotyczy, a zwłaszcza czy objęte są nim na przykład oświetlenie gminne (miejskie)¹⁴ lub pojazdy napędzane silnikiem elektrycznym itp. Być może ostatni ze wskazanych przykładów jest nieco kuriozalny, niemniej brak konkretnego wskazania przez ustawodawcę, o jakie rodzaje pojazdów chodzi, uprawnia do wyartykułowania takiej wątpliwości.

2.2. WYŁĄCZENIA DOTYCZĄCE OBOWIĄZKU

Ustawodawca wprowadził w ustawie o szczególnych rozwiązaniach... wyłączenia dotyczące obowiązku redukcji zużycia energii elektrycznej. Zgodnie z art. 37 ust. 6 u.s.r. do całkowitego zużycia energii elektrycznej, o którym mowa w ust. 1 i 3, nie wlicza się zużycia: 1) w budynkach

¹³ Urząd Regulacji Energetyki (URE), *Odpowiedzi na najczęściej pojawiające się pytania dotyczące Raportu, o którym mowa w art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej* (Dz. U. z 2023 r. poz. 269 z późn. zm.), s. 6.

¹⁴ URE podaje, że „do zużycia energii elektrycznej nie zalicza się zużycia na potrzeby oświetlenia dróg publicznych, gdyż obowiązek dotyczy tylko budynków lub części budynków oraz urządzeń technicznych, instalacji i pojazdów zajmowanych lub wykorzystywanych przez daną JSFP”, *ibidem*, s. 7. Do tego stanowiska należy odnieść się krytycznie, bowiem wykładnia, zarówno językowa, jak i celowościowa, nie prowadzi do takiego wyniku.

wykorzystywanych na potrzeby obronności państwa; 2) przez urządzenia techniczne i instalacje zapewniające ciągłość działania infrastruktury informatycznej jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w ust. 1; 3) obiektów stanowiących infrastrukturę krytyczną ujętą w wykazie, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁵, zlokalizowaną na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Podobnie jak w przypadku zakresu podmiotowego i przedmiotowego, powyższa regulacja budzi wątpliwości.

W przypadku pierwszego wyłączenia ustawa nie daje odpowiedzi, o jakie budynki wykorzystywane na potrzeby obronności państwa chodzi. Milczy w tym zakresie również uzasadnienie do projektu ustawy. Urząd Regulacji Energetyki wskazuje¹⁶, że w tym zakresie konieczne jest odwołanie się do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 21 kwietnia 2022 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony¹⁷. Tytułem przykładu, wyłączenie może dotyczyć obiektów określonych w § 2 r.o.s.w., takich jak: obiekty, w których produkuje się, remontuje i magazynuje uzbrojenie, sprzęt wojskowy oraz środki bojowe, a także obiekty, w których są prowadzone prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie w zakresie produkcji na potrzeby bezpieczeństwa lub obronności państwa; mosty, wiadukty i tunele, które znajdują się w ciągu dróg i linii kolejowych o znaczeniu obronnym czy obiekty, w których wytwarza się, przetwarza, stosuje lub przechowuje materiały stwarzające szczególne zagrożenie wybuchowe lub pożarowe.

Podobne wątpliwości, jak wyżej, dotyczą urządzeń technicznych i instalacji zapewniających ciągłość działania infrastruktury informatycznej jednostek sektora finansów publicznych, objętych drugim wyłączeniem. Rodzi się zatem pytanie, czy wyłączenie dotyczy tylko takich urządzeń, jak na przykład serwery¹⁸, czy też swoim zakresem obejmuje

¹⁵ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 122); dalej: u.z.k.

¹⁶ URE, *op. cit.*, s. 5.

¹⁷ Dz. U., poz. 880; dalej: r.o.s.w.

¹⁸ Można by również zadać pytanie, czy wyłączenie dotyczy pomieszczeń, potocznie nazywanych serwerowniami, w którym umieszczone są serwery, ale także inne

wszystkie urządzenia składające się na ową infrastrukturę informatyczną. Urząd Regulacji Energetyki wskazuje, że chodzi tutaj o „[...] urządzenia zapewniające ciągłość pracy infrastruktury informatycznej takie jak serwerownie, a nie całość infrastruktury informatycznej JSFP. Wyłączeniu podlegają, co do zasady, urządzenia kluczowe dla działania całości systemu informatycznego, a nie elementy składające się na ten system”. Wydaje się, że w powyższym stanowisku użyto skrótu myślowego, bowiem serwerowni, jak się wydaje, nie powinno traktować się jako odrębnego urządzenia, ale pomieszczenie, w którym umieszczono serwery¹⁹.

Najmniej wątpliwości budzi trzecie wyłączenie. W tym przypadku ustawodawca ma na myśli obiekty stanowiące infrastrukturę krytyczną ujęte w wykazie sporządzanym przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, na podstawie art. 5b ust. 7 u.z.k.²⁰

3. RAPORTOWANIE DO PREZESA URE O WYWIĄZANIU SIĘ Z OBOWIĄZKU REDUKCJI ZUŻYCIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ

Ustawodawca przyjął, że konsekwencją nałożenia obowiązku z art. 37 ust. 3 u.s.r. jest przekazanie do Prezesa URE raportu z realizacji celu w postaci całkowitego zużycia energii elektrycznej, w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy obowiązek. Przewidział jednocześnie, że wskazany organ udostępni w Biuletynie Informacji Publicznej URE wzór formularza raportu (art. 37 ust. 7 u.s.r.)²¹. Pierwotny wzór opublikowanego formularza raportu odnosił się tylko

urządzenia, które mają zapewnić prawidłowość ich działania, jak np. klimatyzatory utrzymujące odpowiednią temperaturę celem uniknięcia przegrzania się tych urządzeń.

¹⁹ Taką interpretację sugeruje również *Słownik języka polskiego PWN*. Zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/serwerownia;2575298.html> [dostęp 17 czerwca 2023 r.].

²⁰ Por. P. SOKAŁ, *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Warszawa 2022, «Lex/el.», komentarz do art. 5b.

²¹ <https://bip.ure.gov.pl/bip/formularz-sprawozdawczy-zuzyci/4401,Formularz-sprawozdawczy-zuzycie-energii-elektrycznej-przez-JSFP.html> [dostęp 17 czerwca 2023 r.].

do roku 2022. W obecnie obowiązującym wzorze dotyczącym roku 2023 wymagane od kierowników jednostek sektora finansów publicznych dane są tożsame z wersją pierwotną formularza. Wymaga się w nim wskazania:

- nazwy jednostki sektora finansów publicznych, województwa, numeru REGON;
- danych dotyczących zużycia energii elektrycznej w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. [kWh];
- celu 10% ograniczenia zużycia energii elektrycznej w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. [kWh], obliczanego na podstawie art. 37 ust. 2 u.s.r.;
- zużycia energii elektrycznej w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. [kWh];
- spełnienia warunku poprzez udzielenie odpowiedzi „tak” lub „nie”;
- działań podejmowanych przez kierownika jednostki sprawozdającej w celu ograniczenia zużycia energii elektrycznej w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

Analiza obowiązku raportowania do Prezesa URE prowadzi do niepokojących wniosków. Da się bowiem zauważyć, że obowiązek ten został niezabezpieczony *explicite* jakkolwiek sankcją (np. w postaci administracyjnej kary pieniężnej) za niezłożenie raportu lub jego złożenie po terminie przewidzianym w ustawie. Zobrazowaniem zasygnalizowanych wątpliwości jest hipotetyczna sytuacja, gdy obowiązek redukcji zużycia energii elektrycznej wprawdzie został osiągnięty, ale kierownik jednostki sektora finansów publicznych złożył po dniu 31 marca raport. Nie wiadomo, czy w tym przypadku zaktualizują się uprawnienia organu do wymierzenia kary pieniężnej. Należy przyjąć, że ocena zaproponowanego przypadku w oparciu o wykładnię językową nie daje zadowalających wyników. Z kolei zarówno wykładnia celowościowa, jak i funkcjonalna prowadzić mogą do konkluzji, że owo uprawnienie po stronie organu powstanie, co jednak może dawać w dalszym kroku podstawę sformułowania zarzutu w ewentualnym postępowaniu przez sądem administracyjnym.

Na tle powyższego można uznać, że konstrukcja normy prawnej w powyższym przypadku, tj. zbudowanie jej jedynie z hipotezy i dyspozycji, jest zdecydowanie niezadowolająca i rodzi pytanie co do skuteczności charakteryzowanej regulacji. Może prowadzić również do wniosku, że przedstawiona norma powinna być rozpatrywana w kategoriach *leges imperfectae*²².

4. KARA PIENIĘŻNA ZA BRAK REALIZACJI OBOWIĄZKU REDUKCJI ZUŻYCIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ

Brak realizacji obowiązku w postaci redukcji zużycia energii elektrycznej przez kierowników jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 37 ust. 3 u.s.r., sankcjonowany jest karą pieniężną (art. 38 ust. 1 pkt 4 u.s.r.). Rzeczoną karę wymierza w drodze decyzji administracyjnej Prezes URE. Warto wskazać, że kara pieniężna w tym przypadku nie może być wyższa niż 20 000 zł. Jedynie na marginesie, z jednoczesnym zdumieniem, wypada zwrócić uwagę, że brak realizacji obowiązku redukcji zużycia energii elektrycznej dotyczący grudnia 2022 r. (art. 37 ust. 1 u.s.r.) objęty został taką samą wysokością kary pieniężnej²³.

Na uwagę zasługuje fakt, że do wymienionych wyżej kar pieniężnych należy odpowiednio stosować art. 56 ust. 4 i 6-7a ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne²⁴. Chodzi tutaj między innymi o stosowanie dyrektyw wymiaru kary. Jak bowiem stanowi art. 56 ust. 6 pr. ener., ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. W doktrynie wskazuje się, że dyrektywy wynikające z przywołanego przepisu „[...]” muszą zostać przez Prezesa URE uwzględnione, a decyzja odpowiednio uzasadniona,

²² Por. szerzej na ten temat: J. NIESIOŁKOWSKI, ‘*Leges imperfectae*’ w prawie, «Gdańskie Studia Prawnicze» 38/2017, s. 593-600; E. KRUK, ‘*Lex imperfecta*’ w prawie administracyjnym, «Studia Iuridica Lublinensia» 6/2008, s. 103-113.

²³ Wątpliwość w tym zakresie podnosi również M. KARCIARZ, *Ustawowy cel zmniejszenia zużycia energii elektrycznej przez JST. Poradnik*, «Lex/el.».

²⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 266 ze zm.; dalej: pr. ener.

w przeciwnym razie, w przypadku wniesienia odwołania na zasadach ogólnych do SOKiK [Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – przyp. aut.], przeprowadzenie kontroli będzie niemożliwe, a decyzja o wymiarze kary będzie dotknięta wadą formalną²⁵.

W związku z powyższym odesłaniem Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek (art. 56 ust. 6a pr. ener.). Warto jednak podkreślić, że możliwość odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej ma charakter uznaniowy. Jak przyjął w jednym z wyroków Sąd Najwyższy: „Artykuł 56 ust. 6a p.e. należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasady równowagi i podziału władzy. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dysponuje więc pewnym luzem decyzyjnym przy interpretacji przesłanki znikomości szkodliwości społecznej czynu, a w razie ziszczenia się wspomnianej przesłanki – uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia: odstąpienia od kary pieniężnej bądź nieodstąpienia od tej kary”²⁶.

Na tle powyższego rodzi się pytanie, jaka będzie praktyka wymierzania kar pieniężnych przez Prezesa URE, zwłaszcza że – na co już wielokrotnie wskazywano – obowiązek wynikający z art. 37 ust. 3 u.s.r. jest bardzo nieprecyzyjny. Warto jednak podkreślić, że w przypadku wymierzania kary pieniężnej, o której mowa w ustawie o szczególnych rozwiązaniach..., kierownikom jednostek sektora finansów publicznych przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 30 ust. 2 pr. ener.). Owo zastrzeżenie jest o tyle istotne, gdyż sąd powszechny w przypadku wniesionego odwołania „[...] sprawuje pełną merytoryczną kontrolę nad wymiarem kary pieniężnej. Nie kontroluje tylko, czy kara pieniężna została wymierzona przez Prezesa Urzędu zgodnie z ustawowymi wytycznymi wymiaru kary, bądź w sposób odpowiadający zasadom wynikającym z pragmatyki organu

²⁵ M. CZARNECKA, T. OGŁÓDEK, G. ZYCH, *Komentarz do art. 56, [w:] Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna*, I, red. M. CZARNECKA, T. OGŁÓDEK, Warszawa 2023, «Legalis».

²⁶ Wyrok SN z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18, «Lex» nr 2817533.

ujawnionej w postaci różnego rodzaju wyjaśnień. Sąd jest także władny samodzielnie dostosować poziom ostatecznie wymierzonej kary pieniężnej do ustalonych w sprawie okoliczności, z uwzględnieniem funkcji kar pieniężnych oraz przesłanek wymiaru kary określonych w ustawie bądź wynikających z ogólnych zasad prawa, regulacji konstytucyjnych, czy zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Sąd nie jest przy tym związany praktyką Prezesa Urzędu i wypracowanym przez niego sposobem dochodzenia do ustalenia wysokości kary pieniężnej. W zależności od okoliczności sprawy może inaczej rozłożyć akcenty, a nawet przypisać większe lub mniejsze znaczenie poszczególnym elementom wpływającym na ostateczny wymiar kary pieniężnej²⁷.

5. WNIOSKI

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza obowiązku redukcji zużycia energii elektrycznej przez wybranych kierowników jednostek sektora finansów publicznych, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.s.r., prowadzi do jednoznacznie krytycznej jego oceny. Zasadnicze wątpliwości budzi nie tylko lapidarność omawianej regulacji, ale przede wszystkim niejasne uregulowanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego powyższego obowiązku. Chodzi tutaj między innymi o niczym niezrozumiałe wyłączenie z obowiązku zastosowania się do tego obowiązku kierowników takich jednostek, jak na przykład jednostki budżetowe czy samorządowe zakłady budżetowe. W tym kontekście także nie do końca bowiem wiadomo, czy z przedmiotowej regulacji odnoszącej się do jednostek samorządu terytorialnego wyłączone tworzone przez nie jednostki organizacyjne.

Poważne wątpliwości dotyczą także zakresu przedmiotowego stosowania obowiązku redukcji zużycia energii elektrycznej. Krytycznie oceniono próby wyjaśnienia znaczenia treści art. 37 ust. 3 u.s.r. przez

²⁷ Wyrok SA w Warszawie z 18 maja 2017 r., VI A Ca 1909/15, «Lex» nr 2317789. Na temat specyfiki sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych, w tym Prezesa URE, zob. A. KURZAWA, *Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych*, Warszawa 2020.

organy administracji rządowej, które – jak wykazano – pozostają co najmniej w sprzeczności z analizowanymi przepisami. Chodzi tutaj zwłaszcza o odniesienie tego obowiązku tylko do urzędów obsługujących kierowników jednostek sektora finansów publicznych.

Wskazane w artykule wątpliwości są o tyle zasadne, że za brak realizacji obowiązku redukcji całkowitego zużycia energii elektrycznej podmiotom wskazanym w art. 37 ust. 3 u.s.r. może zostać wymierzona w drodze decyzji administracyjnej kara pieniężna do maksymalnej wysokości 20 000 zł. Wydaje się, że skoro zdecydowano się na sankcjonowanie obowiązku, oczekiwać należałoby od ustawodawcy precyzji i szczegółowości w tworzeniu przepisów prawnych. W związku z tym, że nie są znane jeszcze dane dotyczące polityki Prezesa URE w zakresie wymierzania kar pieniężnych w powyższym zakresie, trudno jest wskazać, jakie okoliczności lub też zachowania i zaniechania rzutowały na taką, a nie inną wysokość kary.

Jednoznacznie krytycznie należy także ocenić konstrukcję obowiązku raportowania o realizacji celu w postaci całkowitego zużycia energii elektrycznej przez kierowników jednostek sektora finansów publicznych do Prezesa URE. Wykazano w opracowaniu, że rzeczony obowiązek nie został zabezpieczony wprost jakąkolwiek sankcją, co z kolei zrodziło pytanie o skuteczność charakteryzowanej regulacji. Utrzymanie tego przepisu w przyszłości powinna poprzedzić jego zmiana. *De lege ferenda* można zatem postulować, aby tak skonstruowany obowiązek raportowania uzupełnić o sankcję za brak jego realizacji, co byłoby spójne z celem (choć dyskusyjnym), jaki założył sobie ustawodawca.

Jednocześnie wydaje się, że komentowana regulacja w żaden sposób nie uwzględnia dotychczasowych dokonań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie dotyczącym obniżenia zużycia energii elektrycznej przez wykorzystywanie nowoczesnych rozwiązań. Rodzi się w związku z tym pytanie, czy tytułowa regulacja dotycząca obowiązku redukcji zużycia energii elektrycznej w ogóle powinna zostać wprowadzona do polskiego systemu prawnego oraz czy rzeczonym obowiązkiem w obecnym kształcie powinien zostać objęty 2024 rok.

OBOWIĄZEK REDUKCJI ZUŻYCIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ PRZEZ JEDNOSTKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH – WYBRANE UWAGI KRYTYCZNE I POLEMICZNE

Streszczenie

Ustawą z 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej nałożono na wybrane jednostki sektora finansów publicznych obowiązek redukcji zużycia energii elektrycznej w 2023 r. Przyjął charakter celu, który zakłada zmniejszenia całkowitego zużycia energii elektrycznej w zajmowanych budynkach lub częściach budynków oraz przez wykorzystywane urządzenia techniczne, instalacje i pojazdy. Kierownicy wskazanych jednostek zostali również zobligowani do przedłożenia raportu z realizacji celu do Prezesa Urzędu Regulacji Energii w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego obowiązek dotyczy. Wprowadzono także możliwość nałożenia na kierowników jednostek sektora finansów publicznych kar administracyjnych za brak realizacji powyższego obowiązku w maksymalnej wysokości do 20 000 zł. Regulacja prawna dotycząca powyższego obowiązku budzi jednak liczne wątpliwości z uwagi przede wszystkim na jej lakoniczność oraz brak wskazówek interpretacyjnych. W niniejszym artykule podjęto próbę charakterystyki tego obowiązku oraz uwypuklenie jego ułomności.

SOME CRITICAL REMARKS AND POLEMICS REGARDING THE DUTY OF ENTITIES IN POLAND'S PUBLIC FINANCE SECTOR TO REDUCE ELECTRICITY CONSUMPTION

Summary

The Polish Act of 7 October 2022 on special arrangements for electricity consumers in 2023 (*Ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej*) was introduced in connection with the difficult situation on the electricity market and imposed a duty on selected entities of the country's public finance sector to reduce their electricity consumption in 2023. Its aim was to make such entities cut electricity consumption in the buildings or parts of buildings they occupied and by the technical equipment, installations and vehicles they used. Their managers were obliged to submit a report on the implementation of this aim to the President of the Energy Regulatory Office by March 31 of the following year. Those who failed to comply faced an administrative fine of up to 20,000 PLN. However, these legal provisions raised doubts, mainly due to their brevity and lack of interpretative

guidelines. This article attempts to characterise the duty to cut down on electricity and highlight its shortcomings.

Słowa kluczowe: jednostki sektora finansów publicznych; redukcja zużycia energii elektrycznej; kara administracyjna.

Keywords: public finance sector entities; reduction of electricity consumption; administrative fine.

Literatura

- BANDARZEWSKI K., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. CHMIELNICKI, Warszawa 2022, «Lex/el.».
- BOUZAROVSKI S., *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, Cham 2018.
- CILAK M., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. OFIARSKI, Warszawa 2021, «Lex/el.».
- CZARNECKA M., OGŁÓDEK T., ZYCH G., *Komentarz do art. 56*, [w:] *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna*, I, red. M. CZARNECKA, T. OGŁÓDEK, Warszawa 2023, «Legalis».
- HANUSZ A., *Jednostki sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansowe*, red. A. HANUSZ, Warszawa 2022, s. 54-86.
- JÄÄSKELÄINEN J., HUHTA K., SYRI S., *The Anatomy of Unaffordable Electricity in Northern Europe in 2021*, «Energies» 15/2022, s. 1-18.
- KARCIARZ M., *Ustawowy cel zmniejszenia zużycia energii elektrycznej przez JST. Poradnik*, «Lex/el.».
- KRUK E., *'Lex imperfecta' w prawie administracyjnym*, «Studia Iuridica Lublinensia» 6/2008, s. 103-113.
- KUCIA-GUŚCIORA B., *Sektor finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansów publicznych. Vademecum*, red. P. SMOLEŃ, Warszawa 2022, s. 53-73.
- KURZAWA A., *Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych*, Warszawa 2020.
- MARTYSZ CZ., WIERZBICA A., *Komentarz do art. 33*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. DOLNICKI, Warszawa 2021, «Lex/el.».
- NIESIOŁKOWSKI J., *'Leges imperfectae' w prawie*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 38/2017, s. 593-600.
- NOUICER A., MEEUS L., *The EU clean Energy package*, European University Institute 2019.
- SAWICKA K., *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego, II: Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. RUŚKOWSKI, Warszawa 2010, s. 35-80.
- SOKAL P., *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Warszawa 2022, «Lex/el.».