



Michał KRZYKOWSKI\*

## Ochrona odbiorców wrażliwych energii elektrycznej i paliw gazowych – uwarunkowania prawne

**STRESZCZENIE.** W świetle danych statystycznych od 50–125 mln odbiorców energii elektrycznej w Europie dotknięte jest ubóstwem energetycznym. Problem ten został dostrzeżony na poziomie Unii Europejskiej, co znalazło swoje odzwierciedlenie w postanowieniach m.in. dyrektywy 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE. Ze względu na charakter przytoczonego aktu prawnego państwom członkowskim pozostawiono swobodę w doborze środków służących realizacji celu określonego w dyrektywie. Toteż mechanizmy wsparcia odbiorców wrażliwych mogą przejawiać się np. w: zakazie wstrzymywania dostaw energii elektrycznej osobom, które uzyskały specjalny certyfikat (Słowenia), obowiązku poinformowania odpowiednich służb socjalnych przed wstrzymaniem dostaw energii (Holandia, Belgia, Szwecja), zakazie wstrzymywania dostaw odbiorcom przewlekle chorym korzystającym z aparatury medycznej (Irlandia) czy zakazie wstrzymywania dostaw energii w okresie jesienno-zimowym (Finlandia).

Polski ustawodawca zdecydował się oprzeć krajowy program ochrony odbiorców wrażliwych na systemie zabezpieczenia społecznego (tzw. zryczałtowany dodatek energetyczny) uzupełnionym o środki służące obniżeniu płatności rachunków za energię (obowiązek instalacji przedpłatowych układów pomiarowo-rozliczeniowych).

Celem opracowania jest próba oceny obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie ochrony odbiorcy wrażliwego na tle prawa Unii Europejskiej i Polski. Problematyka ta jest szczególnie aktualna w kontekście niedawno wprowadzonych zmian legislacyjnych, które przedmiotową kategorię odbiorcy implementowały do ustawodawstwa polskiego. Wobec powyższego artykuł pozwoliłby na wysunięcie pierwszych wniosków, co do skuteczności i adekwatności zastosowanych środków prawnych.

---

\* Dr, adiunkt – Katedra Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; e-mail: m.krzykowski.mk@gmail.com

SŁOWA KLUCZOWE: odbiorca wrażliwy, ubóstwo energetyczne, rynek energii, dodatek energetyczny, układ przedpłatowy

## Wprowadzenie

W założeniu prawodawcy unijnego utworzenie konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego miało przynieść korzyści wszystkim odbiorcom. Jak się jednak wydaje, aby było to możliwe konieczne jest wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które nie tylko zagwarantują skuteczną konkurencję na rynku energetycznym, ale także umożliwią w pełni czerpanie korzyści z jego demonopolizacji i ujednoczenia cen najslabszym uczestnikom rynku – odbiorcom wrażliwym (Jurdziak 2012). Pomimo, że liberalizacja rozwiązań prawnych w dziedzinie energetyki w istocie przyznała odbiorcom prawo do m.in. wyboru sprzedawcy energii lub gazu ziemnego, to ze względu na postępujący wzrost cen efektywność przyjętych rozwiązań (w odniesieniu do najslabszych odbiorców) okazała się niewystarczająca. Wobec tego trzeci pakiet energetyczny (2009/72/WE, Dz.Urz. UE z 14.08.2009 r. L211/55 i 2009/73/WE, Dz.Urz. UE z 14.08.2009 r. L211/94 ) rozwija koncepcje szczególnej ochrony odbiorców socjalno-bytowych. W ramach przedmiotowej kategorii mamy do czynienia z tzw. odbiorcami wrażliwymi, którzy ze względu na swoją pozycję ekonomiczną nie są w stanie ponosić w pełni ciężarów finansowych zużywanej przez nich energii elektrycznej, co skutkuje tzw. ubóstwem energetycznym (Figaszewska 2009). U podstaw takiego podejścia leży fakt przyznania energii elektrycznej miana dobra pierwszej potrzeby (czy cywilizacyjnego), którego zagwarantowanie nieprzerwanych dostaw uznaje się społecznie uzasadnione.

Celem opracowania jest próba oceny obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie ochrony odbiorcy wrażliwego na tle prawa Unii Europejskiej i Polski. Problematyka ta jest szczególnie aktualna w kontekście niedawno wprowadzonych zmian legislacyjnych, które przedmiotową kategorię odbiorcy implementowały do ustawodawstwa polskiego. Wobec powyższego w artykule wysunięte zostaną pierwsze wnioski, co do skuteczności i adekwatności zastosowanych środków prawnych.

### 1. Uwarunkowania prawne w zakresie ochrony odbiorcy wrażliwego w prawie Unii Europejskiej i wybranych państwach Unii Europejskiej

W literaturze i doktrynie podnosi się, że z ubóstwem energetycznym mamy do czynienia wówczas, gdy udział wydatków na energię jest nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do

osiąganych dochodów ponad 10% (Stępnik i Tomaszewska 2013). Problem ten jest szczególnie aktualny wobec dostępnych danych statystycznych, które wskazują, że ubóstwem energetycznym dotknięte jest od 50 do 125 milionów odbiorców energii elektrycznej w Europie (Komisja Europejska 2011). Jakkolwiek przyczyny tego zjawiska stanowią kompilacje wielu elementów, to wynikają przede wszystkim z połączenia niskiego poziomu dochodów, nieodpowiedniej jakości budynków i wysokich cen energii.

Rozwiązania prawne służące ochronie odbiorcy wrażliwego są ściśle powiązane z polityką społeczną Unii Europejskiej, zmierzającą do przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. W świetle postanowień dyrektyw 2009/72/WE i 2009/73/WE „Państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu ochrony odbiorców końcowych, a w szczególności zapewniają istnienie odpowiednich zabezpieczeń chroniących odbiorców wrażliwych. W tym kontekście każde państwo członkowskie określa pojęcie odbiorców wrażliwych, które może się odnosić do ubóstwa energetycznego oraz, między innymi, do zakazu odłączania takim odbiorcom energii elektrycznej/gazu w sytuacjach krytycznych” (art. 3 ust. 7 i art. 3 ust. 3 dyrektyw 72 i 73/2009) oraz „Państwa członkowskie przyjmują odpowiednie środki, takie jak opracowanie krajowych planów działań w zakresie energii przewidujących zasiłki z systemów zabezpieczeń społecznych w celu zapewnienia niezbędnych dostaw energii elektrycznej dla odbiorców wrażliwych, lub przewidujących wsparcie dla poprawy efektywności energetycznej, aby rozwiązywać stwierdzone przypadki ubóstwa energetycznego, w tym również w szerszym kontekście ubóstwa” (art. 3 ust. 8 i art. 3 ust. 4 dyrektyw 72 i 73/2009).

Na wstępie należy nadmienić, że choć prawodawca unijny nakłada na państwa członkowskie obowiązek ochrony komentowanej grupy odbiorców, to jednak daje im swobodę w zakresie ich definiowania. Co więcej, *de facto* rozwiązania unijne nie obligują państw członkowskich do wdrożenia przedmiotowej definicji. Jakkolwiek takie stanowisko może wydawać się kontrowersyjne to wydaje się o tyle zrozumiałe (właściwe), że pozwala na elastyczny dobór instrumentów prawnych służących rzeczywistej ochronie odbiorców wrażliwych, w zależności od cech indywidualizujących strukturę sektora w danym państwie członkowskim.

Dokonując przeglądu rozwiązań kwalifikujących daną osobę jako odbiorcę wrażliwego można dla przykładu wskazać rozwiązania funkcjonujące w:

- ✧ Bułgarii, Chorwacji czy na Węgrzech, które zaliczają do tej grupy odbiorców podmioty wskazane indywidualnie przez pomoc społeczną;
- ✧ Czechach, Francji, Grecji czy Wielkiej Brytanii, w których decyduje kryterium dochodowe lub osoby uprawnione do pobierania renty/emerytury (Grecja, Wielka Brytania),
- ✧ Francja, Węgry – rodziny wielodzietne o niskich dochodach, osoby niepełnosprawne,
- ✧ Finlandia, Wielka Brytania, Węgry – osoby przewlekle chore,
- ✧ Finlandia – bezrobotni.

Na kanwie powyższych kryteriów Europejska Grupa Regulatorów ds. Energii i Gazu (ERGEG) dokonała swoistego ujednoczenia pojęcia odbiorcy wrażliwego wskazując, że są to „osoby podlegające ochronie w odniesieniu do ich stosunków ze sprzedawcami energii np. osoby niepełnosprawne, przewlekle chore, emeryci, osoby o niskich dochodach oraz osoby mieszkające na obszarach odległych”.

Jak już podnoszono niezależnie od tego czy państwo członkowskie wprowadziło do własnego porządku prawnego kategorię odbiorcy wrażliwego, to jednak zostało zobowiązane do

wdrożenia konkretnego systemu wsparcia tych podmiotów. Odnosząc się wprost do przyjętych rozwiązań prawnych można wskazać na takie formy pomocy jak np.:

- ✧ płatność za energię elektryczną z funduszy pomocy społecznej (Finlandia, Szwecja);
- ✧ całkowity zakaz wstrzymywania dostaw energii elektrycznej osobom, które uzyskały specjalny certyfikat (Słowenia);
- ✧ obowiązek poinformowania odpowiednich służb socjalnych przed wstrzymaniem dostaw energii (Holandia, Belgia, Szwecja);
- ✧ całkowity zakaz wstrzymywania dostawy odbiorcom przewlekle chorym, korzystającym z aparatury medycznej (Irlandia);
- ✧ obowiązkowe dopłaty do ogrzewania i energii w sezonie zimowym (Bułgaria);
- ✧ zakaz wstrzymywania dostaw energii w okresie jesienno-zimowym (Finlandia);
- ✧ zakaz wstrzymywania dostaw w przypadkach niezależnych od odbiorcy, przed okresem dwóch miesięcy od powstania zaległości (Finlandia);
- ✧ wyłączną podstawą do wstrzymania dostaw jest jedynie zaległość w płatnościach lub nielegalny pobór (Portugalia, Rumunia).

## 2. Ochrona odbiorcy wrażliwego w prawie polskim

W świetle polskiej statystyki publicznej wydatki miesięczne stanowiły przeciętnie około 11% wydatków ogólnych gospodarstw domowych, a około 9% ich dochodu (Kurowski 2012). Biorąc pod uwagę umowną granicę ubóstwa energetycznego przyjętą w doktrynie można wnioskować, że wielu odbiorców w Polsce (w gospodarstwie domowym – około 28%) dotkniętych jest omawianym problemem w mniejszej lub większej skali (Komisja Europejska 2011).

Pomimo, iż w ustawie Prawo energetyczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.) uregulowano przesłanki wstrzymania dostaw energii elektrycznej lub paliw gazowych czy kwestię instalacji liczników przedpłatowych, to nie należy tego faktu utożsamiać z kompleksowym unormowaniem w zakresie ochrony odbiorców wrażliwych. Dopiero bowiem nowelizacja przytoczonego aktu prawnego z 26 lipca 2013 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 oraz z 2013 r. poz. 984) – będąca konsekwencją transpozycji dyrektyw 2009/72/WE oraz 2009/73/WE wprowadziła system odpowiadający założeniom przewidzianym w prawodawstwie unijnym (Swora i Muras, red. 2010).

Jak już podniesiono, legislator unijny przyznał państwom członkowskim autonomię w obszarze doboru instrumentów służących ochronie odbiorcy wrażliwego. Dokonując zatem implementacji norm prawa UE możliwe było w praktyce wypełnienie ciężącego na Polsce obowiązku poprzez m.in. administracyjne wprowadzenie specjalnie skonstruowanej tańszej taryfy socjalnej, świadczenie pomocy przez przedsiębiorstwa energetyczne w ramach ich programów pomocowych (tzw. zasada odpowiedzialności społecznej biznesu CSR – z. ang. *Corporate Social Responsibility*) czy rozwiązanie mieszczące się w krajowym systemie zabezpieczenia społecznego wspomagane przez mechanizmy znajdujące się poza systemem, a związane z zastosowaniem środków obniżających płatności rachunków za energię (Kurowski 2012).

Ostatecznie krajowy ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu ostatniego z systemów ochrony odbiorcy wrażliwego. W ocenie autora, co do zasady takie rozwiązanie jest właściwe. Pierwszy z wymienionych mechanizmów prowadziłby bowiem do przerzucania kosztów niższej ceny energii elektrycznej odbiorców wrażliwych na innych użytkowników systemu. *Ergo* – mielibyśmy do czynienia przynajmniej z częściowym subsydiowaniem skrośnym, czego konsekwencją byłoby zniekształcenie wyceny energii elektrycznej na rynku. Drugi z wymienionych z systemów wsparcia może mieć natomiast jedynie charakter instrumentu uzupełniającego, stosowanego dobrowolnie przez przedsiębiorstwa energetyczne. Wynika to z faktu, iż wdrożenie komentowanego rozwiązania jako systemowego (poprzez całkowite przeniesienie ciężaru ochrony odbiorcy wrażliwego na przedsiębiorstwo energetyczne) mogłoby naruszać konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), której ograniczenie może nastąpić wyłącznie po spełnieniu przesłanek wynikających z art. 22 Konstytucji RP tzn. tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (Strzyckowski 2011).

O zasadności wdrożenia do ustawodawstwa krajowego rozwiązania trzeciego stanowi tymczasem przekonanie autora, że jest ono najbardziej zrównoważone z perspektywy interesów przedsiębiorstw energetycznych i samych odbiorców wrażliwych. Przepisy te wszakże stanowią kompromis pomiędzy obowiązkami państwa w sferze ochrony odbiorcy wrażliwego (dodatek energetyczny) a rolą przedsiębiorstw energetycznych w tym procesie (zobowiązanie do instalowania liczników przedpłatowych).

*Prima facie* przepisy znowelizowanej ustawy przewidują dwie odrębne definicje (choć w dużym zakresie do siebie zbliżone) odbiorcy wrażliwego odpowiednio dla sektora energii elektrycznej i paliw gazowych. U podstaw takiego podejścia leży – jak się zdaje – zastosowanie względnie odrębnych form pomocy odbiorcom wrażliwym. Z tą przewagą, że ze względu na nieodzowny charakter energii elektrycznej dla funkcjonowania gospodarstw domowych system ich wsparcia został rozbudowany. W świetle art. 3 pkt. 13c Pr.en. odbiorca wrażliwy energii elektrycznej to osoba „(...) której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 966), która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej”. Na podstawie natomiast art. 13 pkt. 13d Pr.en. odbiorca wrażliwy paliw gazowych to osoba „(...) której przyznano ryczałt na zakup opału w rozumieniu art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży paliw gazowych zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania paliw gazowych”.

W praktyce o tym, czy dany odbiorca uzyska status odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej lub paliw gazowych decydować będzie kumulatywne spełnienie trzech przesłanek:

- ✧ uzyskanie dodatku mieszkaniowego (energia elektryczna),
- ✧ przyznanie ryczałtu na zakup opału (paliwa gazowe),
- ✧ zawarcie umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej lub paliw gazowych,
- ✧ zamieszkanie w miejscu dostarczania energii elektrycznej lub paliw gazowych objętej powyższą umową.

Tym samym dwie z trzech przesłanek są wspólne dla odbiorców z obu sektorów. Podstawową różnicę jednakże stanowi indywidualne kryterium w postaci dodatku mieszkaniowego i ryczałtu na zakup opału, które wymagają nieco szerszego komentarza. Dla wyjaśnienia pierwszego z kryteriów konieczne jest przynajmniej ogólne odniesienie do ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 966), w której ustawodawca wskazuje przesłanki otrzymania dodatku mieszkaniowego. Na podstawie art. 3 ust. 1 wymienionego aktu prawnego „Dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom (...) jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia wniosku”. Ów dochód na osobę samotną wynosi obecnie 1454,54 zł tj. 175% najniższej emerytury natomiast dochód na osobę w rodzinie – 1038,94 tj. 125% najniższej emerytury. Należy przy tym nadmienić, że przy obliczaniu powyższych kwot brane są pod uwagę dochody brutto z ostatnich trzech miesięcy pomniejszone o składki ubezpieczeniowe (emerytalne, rentowe, chorobowe) oraz koszty uzyskania przychodu.

Drugie z wymienionych kryteriów wymaga przytoczenia art. 6 ust. 7 przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Stanowi on, iż ryczałt na zakup opału przyznaje się „jeżeli lokal mieszkalny nie jest wyposażony w instalację doprowadzającą energię cieplną do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody lub gazu przewodowego z zewnętrznego źródła znajdującego się poza lokalem mieszkalnym”. W istocie zatem, uzyskanie statusu odbiorcy wrażliwego (paliw gazowych) w tym przypadku uzależnione jest od faktu bycia podmiotem uprawnionym do przyznania ryczałtu na zakup opału. Pewną konfuzję może jednak wzbudzić, że aby uzyskać status odbiorcy wrażliwego paliw gazowych należy z jednej strony być stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży paliw gazowych, z drugiej natomiast otrzymywać ryczałt na zakup opału, który przyznawany jest osobom, których lokal mieszkalny nie jest wyposażony w instalację gazową. Z oczywistych względów taka interpretacja wzajemnie się wyklucza. Niemniej, jak się zdaje nie należy postrzegać zaistniałego stanu prawnego jako błędu ustawodawcy. W praktyce przecież możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której dana osoba posiada gaz przewodowy, lecz na skutek braku instalacji ciepłej wody będzie uprawniona do otrzymania ryczałtu na zakup opału. W takim wypadku taki odbiorca, o ile będzie stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży paliw gazowych, będzie się kwalifikował jako odbiorca wrażliwy paliw gazowych. Pytanie, które się jednak samoistnie nasuwa dotyczy tego, dlaczego odbiorcą wrażliwym paliw gazowych ma być akurat podmiot, który nie posiada w domu instalacji ciepłej wody lub centralnego ogrzewania. Ta właśnie kwestia wydaje się nie mieć racjonalnego wytłumaczenia i pozostaje w sferze uznaniowości krajowego legislatora.

Przechodząc *explicite* do krajowego systemu wsparcia komentowanej grupy odbiorców to, jak już podnoszono, fakt uznania określonego podmiotu za wrażliwego w odniesieniu do energii elektrycznej ma znacznie bardziej doniosłe konsekwencje niż w przypadku paliw gazowych. Przede wszystkim należy podkreślić, że pierwszej grupie odbiorców przysługuje tzw. zryczałtowany dodatek energetyczny (art. 5c Pr.en.). W praktyce system ten został oparty na zasiłkach celowych wypłacanych przez gminy (za pośrednictwem m.in. miejskich ośrodków pomocy społecznej) przyznawanych przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) na wniosek odbiorcy wrażliwego w drodze decyzji administracyjnej (art. 5d Pr.en.). Warto w tym miejscu

nadmienić, że gminy na ten cel otrzymują środki z budżetu państwa, co jest słuszne ze względu na fakt, że w przeciwnym wypadku mogłoby dochodzić do ich nadmiernego obciążenia. Wysokość dodatku określana jest w obwieszczeniu przez Ministra właściwego ds. gospodarki na kolejne 12 miesięcy (art. 5c ust. 4 Pr.en.). Legislador zastrzega przy tym (art. 5c ust. 2 Pr.en.), że przedmiotowe wsparcie nie może stanowić więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej, które wynosi:

- ✧ 900 kWh w roku kalendarzowym dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną,
- ✧ 1250 kWh w roku kalendarzowym dla gospodarstwa domowego składającego się z dwóch do czterech osób,
- ✧ 1500 kWh w roku kalendarzowym dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej pięciu osób, oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym (w 2013 r. wynosiła ona 0,5048 zł/kWh). Biorąc pod uwagę powyższe, kwota dodatku dla gospodarstwa domowego (od dnia 1 maja 2014 r. do dnia 30 kwietnia 2015 r.) określona przez Ministra Gospodarki w obwieszczeniu z 17 kwietnia 2014 r. (M.P. z 2014 r., poz. 291) wynosi odpowiednio:
  - ✧ dla prowadzącego przez osobę samotną – 11,36 zł/miesiąc;
  - ✧ składającego się z 2 do 4 osób – 15,77 zł/miesiąc;
  - ✧ składającego się z co najmniej 5 osób – 18,93 zł/miesiąc.

W praktyce dodatek ten pozwala na pokrycie około 10 % wydatków na energię elektryczną w gospodarstwie domowym (GUS 2014), co może nie prowadzi w pełni do wyeliminowania ubóstwa energetycznego, ale ogranicza jego zakres.

Pozytywnie z perspektywy odbiorcy wrażliwego należy równocześnie ocenić zwolnienie przez ministra finansów (Dz.U. z 2014 r., poz. 224) tej grupy z obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej od decyzji w sprawie przyznania dodatku energetycznego. W praktyce bowiem koszty wydania każdorazowej decyzji administracyjnej przez właściwy organ były wyższe niż przyznawany dodatek.

Omawiany system wsparcia uzupełniony został obowiązkiem zainstalowania przedpłatowych układów pomiarowo-rozliczeniowych u odbiorcy wrażliwego (zarówno energii elektrycznej jak i paliw gazowych) przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją paliw gazowych lub energii elektrycznej. W świetle art. 6f ust. 1 Pr.en. „W przypadku, gdy odbiorca wrażliwy paliw gazowych lub energii elektrycznej złoży wniosek w przedsiębiorstwie energetycznym zajmującym się dystrybucją paliw gazowych lub energii elektrycznej o zainstalowanie przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego, przedsiębiorstwo to jest obowiązane zainstalować taki układ w terminie 21 dni od dnia otrzymania wniosku”. Przepis ten przewiduje nadto, iż koszty zainstalowania przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego ponosi przedsiębiorstwo energetyczne (art. 6f ust. 2 Pr.en.). U źródeł przyjętego rozwiązania leży jak się wydaje podejście, zgodne z którym odbiorcy wrażliwi użytkownicy układy pomiarowo-rozliczeniowe zużywają energię elektryczną w sposób bardziej racjonalny niż przy standardowych układach (zużyją bowiem tyle energii elektrycznej czy paliw gazowych za ile uprzednio zapłacili). Zaletą zaproponowanego systemu jest ponadto ograniczenie kosztów wstrzymania dostarczania energii elektrycznej (demontaż i ponowny montaż licznika) oraz długotrwałości postępowań w celu uzyskania zapłaty za dostarczoną energię prowadzonych przez przedsię-

biorstwo energetyczne. Jednocześnie nie można pominąć faktu, że cytowany przepis, nakładając na przedsiębiorstwa energetyczne nowe obowiązki, może stanowić swego rodzaju uciążliwość (ograniczenie) w zakresie prowadzenia przez nich działalności gospodarczej. Po pierwsze, rodzimy ustawodawca już w terminie 14 dni od ogłoszenia nowelizacji Pr.en. zobowiązał przytoczone podmioty do wypełnienia ciężących na nich obowiązków, bez wprowadzenia w tym zakresie jakichkolwiek przepisów przejściowych. Jest to o tyle znaczące, że jak już wspomniano przedsiębiorstwo energetyczne jest zobligowane do zainstalowania układu pomiarowo-rozliczeniowego w terminie 21 dni od dnia złożenia stosownego wniosku. Niewywiązanie się natomiast przedsiębiorstwa energetycznego z nałożonego obowiązku, jakkolwiek nie wyrażone *explicite* w Pr.en. zagrożone jest sankcją w postaci kary pieniężnej nakładanej przez Prezesa UOKiK w związku z nie przestrzeganiem obowiązków wynikających z koncesji (art. 56 pkt 12 Pr.en.) lub nierealizowania obowiązków operatora wynikających z ustawy (art. 56 pkt 24 Pr.en.). Po wtóre, przenoszenie całkowitych kosztów zainstalowania układu przedpłatowego może w zbyt dalekim stopniu ingerować w sferę zagwarantowanej konstytucyjnie wolności gospodarczej przedsiębiorstwa energetycznego. W ocenie autora proporcjonalnym rozwiązaniem w tej sytuacji byłoby przynajmniej częściowe rozłożenie tych kosztów pomiędzy przedsiębiorstwa energetyczne i samych odbiorców wrażliwych. Choć takie podejście może wydawać się dyskusyjne, to pozwoliłoby ograniczyć nadużywanie przez odbiorców przysługującego im uprawnienia, a jednocześnie równoważyłoby interesy obu tych grup. Po trzecie, istnieje luka prawna w zakresie rozwiązań prawnych, które regulowałyby wpływ zainstalowania układu przedpłatowego na obowiązywanie umowy kompleksowej zawartej przez odbiorcę z przedsiębiorstwem energetycznym zajmującym się obrotem energią elektryczną (paliwami gazowymi). Trzeba bowiem pamiętać, że przedsiębiorstwo energetyczne, zobligowane z art. 6f ust. 1 Pr.en. nie jest stroną komentowanej umowy. Jak należy domniemywać umowa ta nie straci na ważności, jednakże pewną konfuzję może budzić fakt na jakich zasadach odbiorca będzie się w zaistniałej sytuacji rozliczał z przedsiębiorstwem obrotu.

Na koniec należy zwrócić uwagę, że ustawodawca krajowy rozszerzył rozwiązania prawne obejmujące kwestię wstrzymywania dostaw energii (art. 6c Pr. en). Poza dotychczasowymi, obejmującymi powinność powiadomienia odbiorcy o istniejących zaległościach (po upływie co najmniej 30 dni po upływie okresu płatności) i wyznaczenia 14 dniowego terminu do uregulowania zaległych należności prawodawca zdecydował rozszerzyć ochronę odbiorcy w gospodarstwie domowym. Co prawda wprowadzony nowelizacją z lipca 2013 r. art. 6 c Pr.en. nie dotyczy wyłącznie odbiorców wrażliwych, to jednak zobowiązując przedsiębiorstwa energetyczne do dostarczania energii elektrycznej i paliw gazowych (pomimo zaległości z zapłatą) w przypadku złożenia przez odbiorcę w gospodarstwie domowym reklamacji (w terminie 14 dni) pośrednio poddaje ochronie również odbiorców wrażliwych energii elektrycznej i paliw gazowych. Znowelizowana ustawa Pr.en. przyznaje ponadto odbiorcy w gospodarstwie domowym – a tym samym również odbiorcy wrażliwemu – prawo do wystąpienia do stałego sądu polubownego konsumenckiego, w sytuacji gdy reklamacja nie została uwzględniona przez przedsiębiorstwo energetyczne z równoczesnym zakazem wstrzymywania dostaw do czasu wydania wyroku przez ten sąd.



## Podsumowanie

Ochrona odbiorcy wrażliwego jest problemem złożonym i wymagającym wielopłaszczyznowego podejścia. Nie ma bowiem wątpliwości, że energia elektryczna stanowi dobro cywilizacyjne, do którego powinien mieć dostęp każdy obywatel. W istocie wsparcie w tym obszarze stanowi o możliwości korzystania z usługi powszechnej rozumianej jako „(...) prawo do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości, na ich terytorium, po uzasadnionych, łatwo i wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i niedyskryminujących cenach” (art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/72/WE). Pewną wątpliwość może natomiast wzbudzić fakt, czy podobny status należy przypisać paliwom gazowym i tym samym czy ich odbiorcy zasługują także na tożsamą ochronę. Jak się jednak wydaje źródła takiego podejścia legislatora unijnego trzeba upatrywać w pierwotnym założeniu, zgodnie z którym liberalizacja rynku gazu ziemnego jest istotnym czynnikiem stworzenia wewnętrznego (i konkurencyjnego) rynku energetycznego.

Spośród stosowanych przez państwa członkowskie form ochrony odbiorcy wrażliwego niezwykle trudno jednoznacznie wskazać na taką, która stanowiłaby rozwiązanie w największym stopniu efektywne. Trzeba bowiem uwzględnić, że wprowadzenie przedmiotowych regulacji prawnych jest wypadkową przeciwstawnych interesów, jakimi kierują się przedsiębiorstwa energetyczne i odbiorcy wrażliwi. *Ergo* zważywszy na dostępne zasoby budżetowe polski system wsparcia należy do jednych z najbardziej zrównoważonych w UE i w tym sensie zasługuje na aprobatę.

W ocenie autora krajowa legislacja wypełnia cele postawione przez prawodawcę unijnego w zakresie ochrony odbiorcy wrażliwego. Niemniej, ich analiza daje podstawę do skonstruowania określonych wniosków, pozwalających dokonać całościowej oceny. Po pierwsze, ustawodawca krajowy zdecydował się na kompromis w zakresie unormowań odnoszących się do komentowanej grupy odbiorców. Tym samym wypracowany został system, który nie prowadzi do nadmiernego obciążenia przedsiębiorstw energetycznych poprzez np. zobowiązanie do całkowitego zakazu wstrzymywania dostaw, zachowując równocześnie równowagę w sferze powinności państwa. W ocenie autora można zatem stwierdzić, że przyjęte regulacje prawne raczej przerzucają główny ciężar ochrony odbiorców wrażliwych na państwo (gminy) niż na sektor prywatny, co jest koncepcją słuszną, bowiem nie wpływa na realizację obowiązków przedsiębiorstw dystrybucyjnych w sferze bezpieczeństwa energetycznego. Po wtóre, konieczne jest kompleksowe uregulowanie kwestii zainstalowania przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego na obowiązywanie umowy kompleksowej. Jak już wskazano problematyczne jest zwłaszcza na jakich zasadach odbiorca wrażliwy będzie rozliczał się z przedsiębiorstwem obrotu skoro to przedsiębiorstwo dystrybucyjne jest zobligowane do zainstalowania przedmiotowego układu przedpłatowego. Bez opracowania właściwych ram prawnych w tym obszarze, stosowanie tego rodzaju układów może być w praktyce niezwykle trudne, czy w skrajnych przypadkach wręcz niemożliwe. Po trzecie, problematyczne może być również dlatego ustawodawca krajowy zdecydował się uzależnić zakwalifikowanie danego podmiotu jako wrażliwego od prawa do tzw. dodatku mieszkaniowego (energia elektryczna) czy ryczałtu na zakup opału (paliwa gazowe). Wprawdzie dyrektywy 2009/72/WE i 2009/73/WE pozostawiają państwom członkowskim autonomię w tym zakresie, to jednak przyjęte kryteria mogą

okazać się niewystarczające. Jakkolwiek obejmują one osoby o niskich dochodach to wydaje się, że bliższa prawodawcy unijnemu była koncepcja ochrony wszystkich najsłabszych odbiorców energii elektrycznej i paliw gazowych, w tym również osób niepełnosprawnych czy przewlekłe chorych, niż zastosowana w rodzimym systemie prawnym (co nie stanowi o niewłaściwej implementacji prawa UE).

## Literatura

- [1] Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2012. Department of Energy and Climate Change, May 2012.
- [2] ANTAS, Ł. 2008. Nowa koncepcja liberalizacji rynku energetycznego UE. *BEST OSW* nr 5.
- [3] BERENT-KOWALSKA, G. i WNUK, R. 2012. *Efektywność wykorzystania energii w latach 2000–2010*. GUS, Warszawa.
- [4] CAMERON, P. 2007. *Competition In Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*. Oxford.
- [5] DENISZCZUK, L., KUROWSKI, P. i STYRC, M. 2007. *Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych wyznaczone metodą potrzeb podstawowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowania w polityce społecznej*. IPiSS, Warszawa.
- [6] DŁUGOSZ, T. 2011. Ochrona odbiorcy wrażliwego w dyrektywach trzeciego pakietu energetycznego. [W:] Gronkiewicz-Waltz H. i Jaroszyński K. (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*. Warszawa.
- [7] ERGEG – „Status review of definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort” – Ref: E09-CEM-26-04, 16 July 2009.
- [8] ELŻANOWSKI, F. 2008. *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*. Warszawa.
- [9] FIGASZEWSKA, I., BEDNARSKA, A. i FALECKI, A. 2008. W jaki sposób przedsiębiorstwa energetyczne pomagają odbiorcom wrażliwym społecznie uniknąć wstrzymania dostaw energii elektrycznej czy gazu? *Biuletyn URE* nr 2.
- [10] FIGASZEWSKA, I. 2009. Ubóstwo energetyczne – co to jest? *Biuletyn URE* nr 5.
- [11] FIGASZEWSKA, I., DOBROCZYŃSKA, A. i DĘBEK, A. 2009. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle badań ankietowych. Raport Zespołu do Przeprowadzenia i Opracowania Badań Ankietowych Dotyczących Problematyki Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw Energetycznych. *Biuletyn URE* nr 5.
- [12] GUS, Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2012 r. Warszawa 2014, s. 51.
- [13] GUZIK, G. 2007. Czternaste Europejskie Forum Regulacji Sektora Energii Elektrycznej (Forum Florenckie). Florencja, 24–25 września 2007 r. *Biuletyn URE* nr 6.
- [14] Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 11, 2014.
- [15] JANUSZ, P. 2013. Aktualna sytuacja na rynku gazu ziemnego – perspektywy rozwoju. *Polityka energetyczna – Energy Policy Journal* nr 2.
- [16] JURDZIAK, L. 2012. Czy grozi nam ubóstwo? Analiza potencjalnych skutków unijnej polityki walki z globalnym ociepleniem dla gospodarstw domowych w Polsce. *Polityka energetyczna – Energy Policy Journal* nr 3.
- [17] Komisja Europejska 2011 – Społeczny wymiar strategii „Europa 2020”, sprawozdanie Komitetu ochrony socjalnej (2011), Streszczenie. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

- [18] KUROWSKI, P. 2008. Wydatki gospodarstw domowych na energię elektryczną. Próba ustalenia grup odbiorców wrażliwych na podwyżki cen energii. *Biuletyn URE* nr 5.
- [19] KUROWSKI, P. 2012. Zagrożenie ubóstwem energetycznym. Próba ustalenia zjawiska (na podstawie danych GUS). *Biuletyn URE* nr 1.
- [20] NOWAK, B. 2009. *Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej*. Warszawa.
- [21] Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ubóstwa energetycznego w kontekście liberalizacji i kryzysu gospodarczego (opinia rozpoznawcza), 2011/C 44/09.
- [22] Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Konsument na Rynku Energii. Ocena europejskich regulatorów. Warszawa 2006.
- [23] SZAMBELAŃCZYK, M. *Odbiorca wrażliwy paliw gazowych oraz energii elektrycznej w świetle postanowień „małego trójpaku”*. [www.cire.pl](http://www.cire.pl).
- [24] SHUTTLEWORTH, G. 2002. Opening European Electricity and gas markets. [W:] C. Robinson (ed.), *Utility Regulation and Competition Policy*, Cheltenham.
- [25] SWORA, M. i MURAS, Z., (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*. Warszawa.
- [26] SZYDŁO, M. 2010. *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*. Warszawa.
- [27] Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers, EPEE, September 2009.
- [28] The Fuel Poverty Strategy. The UK Fuel Poverty Strategy. 6th Annual Progress Report 2008, Delfra-BERR, London 2008.
- [29] World Energy Outlook 2012, International Energy Agency, OECD/AIE, listopad 2012.
- [30] WYRZYKOWSKI, M. 1986. *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*. Warszawa.

Michał KRZYKOWSKI

## Protection of vulnerable customers of electricity and gaseous fuels – legal conditions

### Abstract

Recent statistics indicate that about 50 million electricity customers in Europe are affected by energy poverty. The problem has been recognized at the EU level, resulting in Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council from 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity, and repealing Directive 2003/54/EC.

The nature of the old directive left member states free to choose measures to achieve the objective set in the directive. The support of vulnerable customers mechanisms was manifested, for example, in the prohibition of stopping the supply of electric energy to people who received a special certificate (Slovenia), the obligation to inform the relevant social services before stopping power supplies (Netherlands, Belgium, Sweden), and the prohibition of stopping supplies to customers chronically ill and of stopping the energy supply from autumn to winter (Finland).

The Polish legislature decided to base the national program of protecting vulnerable customers on the social security system, supplemented by measures reducing costs of energy bills.

The objective of this paper is to examine existing legal solutions for the protection of vulnerable customers in the context of the EU and Polish legal systems, with particular attention paid to the latest Polish legal changes.

KEY WORDS: vulnerable customers, energy poverty, energy market, energy supplement, prepayment system