



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Departament Ciepłownictwa

DC-WEE.021.85.2022.MŻ
2419785.9154418.7370947
Warszawa, 02-01-2023

Pan
Krzysztof Iwaniuk
Przewodniczący Związku Gmin
Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do pisma z dnia 20 grudnia 2022 r. (data wpływu do Ministerstwa Klimatu i Środowiska) w sprawie interpretacji przepisów 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 2022 r. poz. 2127), dalej zwanej „ustawą”, uprzejmie przekazuję następujące wyjaśnienia.

Jak wynika z art. 37 ust. 1 ustawy, jako podstawę do obliczeń oszczędności energii elektrycznej w okresie od 1 grudnia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. określono średnioroczne zużycie energii elektrycznej w latach 2018-2019. Przyjęto lata 2018-2019 ze względu na fakt, że w latach 2020-2021 zmagaliśmy się z sytuacją pandemiczną, która w zdecydowanej większości przypadków spowodowała istotne ograniczenie zużycia energii.

W związku z powyższym cel, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy należy odnieść do średniomiesięcznego zużycia energii elektrycznej przez jednostkę sektora finansów publicznych w latach 2018-2019.

Na podstawie art. 37 ust. 5 ustawy kierownicy jednostek sektora finansów publicznych przekazują do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki raport z realizacji celu, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy obowiązek. W świetle art. 38 ust. 1 pkt 3) i 4) w zw. z art. 38 ust. 2 w zw. z art. 38 ust. 4 ustawy za weryfikację i nakładanie kar odpowiada Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

Należy przy tym zaznaczyć, że ustawa obliuguje adresatów norm do podejmowania obowiązkowych działań dotyczących realizacji celu.

W procesie weryfikacji działań dotyczących obowiązku oszczędnościowego powinno się przede wszystkim brać pod uwagę konkretne działania danej jednostki zmierzające do realizacji celu. Istotnym kryterium, które należy przy tym uwzględniać jest adekwatność, czyli analiza działań w kontekście wysokości celu dla danej jednostki.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy¹ – rozdział 5 projektowanej ustawy dotyczący celu w zakresie zmniejszenia zużycia energii elektrycznej przygotowany został w celu zapewnienia racjonalizacji zużycia energii elektrycznej przez jednostki sektora

¹ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 29 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, s. 12, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2630> (dostęp: 30.12.2022 r.).

finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt. 1-2a, 6-9, 11-13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634).

Art. 37 ust. 1 i 3 ustawy nie należy interpretować rozszerzająco. Zaakcentować przy tym należy, że wykładnia rozszerzająca polega na porównaniu wyniku wykładni językowej oraz wykładni systemowej lub celowościowej i przyjęciu szerszego znaczenia przepisu niż wynikałoby z interpretacji językowej (literalnej)².

Ww. przepisy zawierają zamknięty katalog podmiotów objętych zakresem ich zastosowania. Ww. obowiązek został nałożony m.in. na kierowników jednostek samorządu terytorialnego (por. komentowany przepis ustawy w zw. z art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Kierownikiem jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, w rozumieniu przepisu art. 37 ust. 1 i 3 ustawy jest wójt. Za taką interpretacją przemawia wykładnia funkcjonalna (celowościowa) i systemowa tego przepisu. Przy dokonywaniu wykładni komentowanego przepisu należy mieć na uwadze treść art. 31³ i art. 33 ust. 1⁴ ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559). W ich świetle osobą kierującą bieżącymi sprawami gminy jest wójt. Art. 37 ust. 1 i 3 ustawy winien być interpretowany w zgodzie z ww. przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tym bardziej że ustawa (o szczególnych rozwiązaniach...) nie wprowadza przepisów szczególnych w omawianym zakresie⁵. Nie ma zatem podstaw do przyjęcia, że w kontekście komentowanego przepisu za kierownika gminy jako jednostki samorządu terytorialnego należy uznać podmiot trzeci – tzn. inny podmiot aniżeli wójt.

Niezależnie od powyższego Ministerstwo Klimatu i Środowiska zachęca do podejmowania wszelkich działań proefektywnościowych również przez inne podmioty sektora publicznego, które nie zostały objęte przedmiotowym obowiązkiem.

Należy również zauważyć, że obowiązek wdrażania efektywności energetycznej przez jednostki sektora publicznego (w tym przez kierowników jednostek samorządu terytorialnego) wynika z prawa UE i funkcjonuje w Polsce od 2011 r. Obowiązek ten został wprowadzony ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, zastąpionej następnie ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2166) implementującą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektywy 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315/1 z 14.11.2012 r.).

W rozdziale 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej zostały określone zadania jednostek sektora publicznego w zakresie efektywności energetycznej. W szczególności art. 7 ustawy zobowiązuje jednostki sektora publicznego do stosowania środków poprawy efektywności energetycznej, natomiast art. 8 normuje kwestię obowiązków organów władzy publicznej w zakresie obowiązku uwzględniania kryterium efektywności energetycznej w zamówieniach publicznych.

² Por. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 14, Warszawa 2021, s. 254.

³ W myśl tego przepisu wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

⁴ Zgodnie z tym przepisem wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy.

⁵ Zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* norma mniej ogólna – czyli norma szczególna (w tym przypadku art. 37 ust. 1 i 3 ustawy) jest traktowana jako wyjątek od reguły, którą jest norma bardziej ogólna (w tym przypadku art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). W sytuacji wskazanej w pytaniu nr 1 nie ma podstaw do zastosowania ww. reguły kolizyjnej.

Dodatkowo ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, 1723, 2127, 2243, 2370.) nakłada na JST obowiązek realizacji zadań, które mogą wzmocnić wypełnianie przez sektor publiczny wzorcowej roli w dziedzinie poprawy efektywności energetycznej. W szczególności, zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy m.in. planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy. Warto podkreślić, iż obowiązek ten funkcjonuje również od 2011 r.

Ustawa 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 jedynie wzmocnia dotychczasowe regulacje w tym zakresie.

Zastosowanie działań o charakterze poprawiającym efektywność energetyczną nie powinny dopuszczać pochopnych rozwiązań, których skutkiem jest m.in. wstrzymanie działalności. Istotnym zadaniem administracji jest natomiast zmobilizowanie poszczególnych podmiotów do podjęcia inicjatywy w kierunku wskazanym w Ustawie i rzeczywiste pełnienie tzw. wzorcowej roli w oparciu o rzetelnie przygotowany i systematycznie wdrażany plan działań.

Realizacja celu w zakresie zmniejszenia zużycia energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt. 1-2a, 6-9, 11-13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, może odbywać się poprzez działania beznakładowe lub inwestycyjne.

Do istotnych działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej, jakie mogą być podejmowane na rzecz realizacji 10% celu zmniejszenia zużycia energii elektrycznej należy zaliczyć ponadto:

- 1) ograniczenie oświetlenia zewnętrznego, wyłączenie dobowej lub świątecznej iluminacji budynków;
- 2) dążenie do zapewnienia temperatury pomieszczeń: przy ogrzewaniu budynku na poziomie 19 stopni Celsjusza, przy chłodzeniu budynku na poziomie 25 stopni Celsjusza;
- 3) modernizację lub wymianę oświetlenia;
- 4) zastosowanie systemów pomiarowych, monitorujących i sterujących w ramach wdrażania systemów zarządzania energią;
- 5) wprowadzenie usprawnień organizacyjnych oraz działań edukacyjno-informacyjnych racjonalizujących zużycie energii przez pracowników urzędów;
- 6) wykorzystanie ciepła odpadowego z serwerowni do ogrzewania zajmowanych budynków⁶.

Wymienione wyżej przedsięwzięcia to jedynie część dostępnych rozwiązań, które należałoby rozważyć. Ostateczne działania powinny podlegać weryfikacji na podstawie oceny stanu faktycznego ustalonego na poziomie danego podmiotu. Niezbędne analizy powinny wskazać optymalne kierunki działań, a ponadto powinny być każdorazowo uwzględniane przy podejmowaniu ogólnych projektów inwestycyjnych.

⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 29 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, s. 12, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2630> (dostęp: 27.12.2022 r.).

Biorąc pod uwagę złożoność podejmowanego zagadnienia Ministerstwo Klimatu i Środowiska w ramach nadzoru właścicielskiego nad Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej prowadzi działania mające na celu wsparcie gmin w przygotowaniu i wdrażaniu inwestycji w zakresie efektywności energetycznej i OZE.

W ramach projektu „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE”, uruchomiony został Program Doradztwa Energetycznego, w ramach którego prowadzone są m.in. bezpłatne szkolenia dla Energetyków Gminnych, których zadaniem jest wsparcie eksperckie swojej gminy w zakresie realizacji przedsięwzięć z zakresu efektywności i oszczędności energii.

Dodatkowe informacje na temat interpretacji, informacji i wskazówek Ministra Klimatu i Środowiska dotyczących nowych obowiązków jednostek sektora finansów publicznych w zakresie oszczędności energii dostępne są na rządowej stronie: <https://www.gov.pl/web/klimat/zadania-jednostek-sektora-publicznego>.

Jednocześnie informuję, że niniejsza odpowiedź nie może być traktowana, jako wiążąca interpretacja przepisów prawa. Kompetencje te, w polskim prawodawstwie, należą wyłącznie do sądów powszechnych. Minister Klimatu i Środowiska może się wypowiedzieć wiążąco w konkretnej sprawie z zakresu swojej właściwości wyłącznie w decyzji administracyjnej, wydanej po przeprowadzeniu postępowania w sprawie, na podstawie poczynionych w jego toku ustaleń, z uwzględnieniem obowiązujących w dacie wydania decyzji przepisów prawa. Dlatego też niniejsze pismo ma charakter wyłącznie informacyjny.

Z wyrazami szacunku

Grzegorz Tobolczyk
Dyrektor
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/