

# **URZĄD REGULACJI ENERGETYKI**

**Zespół do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców  
Wrażliwych Społecznie**

**PROGRAM POMOCY ODBIORCOM WRAŻLIWYM  
SPOŁECZNIE NA RYNKU ENERGII ELEKTRYCZNEJ I  
GAZU ORAZ PROPOZYCJE ZMIAN LEGISLACYJNYCH,  
NIEZBĘDNYCH DO WDROŻENIA PROGRAMU**

**RAPORT KOŃCOWY**

**Zespół w składzie:  
Iwona Figaszewska –  
Przewodniczący Zespołu  
Członkowie Zespołu:  
Anna Bednarska,  
Arkadiusz Falecki,  
oraz  
Paweł Bogusławski  
Jacek Zimmer-Czekaj**

**Warszawa, 31 marca 2008 r.**

PROGRAM POMOCY ODBIORCOM WRAŻLIWYM SPOŁECZNIE NA RYNKU ENERGII ELEKTRYCZNEJ I GAZU ORAZ PROPOZYCJE ZMIAN LEGISLACYJNYCH, NIEZBĘDNYCH DO WDROŻENIA PROGRAMU

Rozdział I. PREZES URE A OCHRONA ODBIORCÓW WRAŻLIWYCH SPOŁECZNIE ..3	
1. Przepisy w Unii Europejskiej. ....3	
2. Wzrost cen energii elektrycznej/gazu - problemem społecznym. ....6	
ROZDZIAŁ II. POMOC ODBIORCOM WRAŻLIWYM SPOŁECZNIE W UNII EUROPEJSKIEJ. ....8	
1. Definicje.....8	
2. Przykłady pomocy. ....10	
ROZDZIAŁ III. POMOC ODBIORCOM WRAŻLIWYM SPOŁECZNIE W POLSCE. ....15	
1. Odbiorca wrażliwy społecznie. ....15	
2. Obecne formy pomocy.....17	
3. Próba oszacowania liczby odbiorców wrażliwych społecznie.....19	
4. Ceny nośników energii w Polsce.....25	
4.1. Ceny nośników energii w Polsce na tle Unii Europejskiej. ....25	
4.2. Akcyza i VAT.....28	
ROZDZIAŁ IV. MODEL POMOCY ODBIORCOM WRAŻLIWYM SPOŁECZNIE. ....31	
1. Definicja odbiorców wrażliwych społecznie. ....31	
2. Założenia do modelu pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie. ....32	
3. Model pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie.....39	
ROZDZIAŁ V. PROPOZYCJE WPROWADZENIA ZMIAN LEGISLACYJNYCH W DOKUMENTACH I AKTACH PRAWNYCH.....41	
I. Dokumenty przyjęte przez Radę Ministrów. ....41	
II. Propozycje wprowadzenia zmian legislacyjnych w dokumentach i aktach prawnych...41	
A. Zmiany do „Polityki Energetycznej Polski do roku 2030”, Ministra Gospodarki. ....41	
B. Propozycja zmian w ustawach oraz w aktach wykonawczych:.....45	
1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. ....45	
2. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. dodatkach mieszkaniowych oraz akty wykonawcze do tej ustawy.....46	
3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne. ....48	
4. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego49	
5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym: .....50	
6. Ustawa z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług:.....51	
ROZDZIAŁ VI. Zakończenie. ....53	

## **Rozdział I. PREZES URE A OCHRONA ODBIORCÓW WRAŻLIWYCH SPOŁECZNIE**

W celu podjęcia próby rozwiązania problemu odbiorców wrażliwych społecznie na rynku energetycznym, na podstawie *Decyzji Nr 31/2007 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 30 listopada 2007 r. w sprawie powołania oraz szczegółowego zakresu zadań, trybu działania i składu osobowego Zespołu do Spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie*, w grudniu 2007 r. rozpoczął prace ww. Zespół.

Zespół kończy pracę przygotowanym projektem modelu pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie (ang. *vulnerable customers*)<sup>1</sup> oraz przygotowaniem założeń do projektu zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu. W pracach Zespołu uwzględniono także zagadnienie pozyskania środków finansowych przeznaczonych na pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie. Podczas swoich prac Zespół podjął współpracę z ekspertami z innych organów administracji rządowej, organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorstwami energetycznymi.

Problem odbiorców wrażliwych społecznie na rynku energii elektrycznej oraz paliw gazowych, jest problemem tak szerokim, że w jego rozwiązanie muszą zaangażować się zarówno organy państwowe, samorządowe, jak i przedsiębiorstwa energetyczne. Przedstawiona obecnie propozycja podejścia do rozwiązania problemu tych grup odbiorców, jest próbą kompleksowego podejścia do stworzenia instrumentów pomagających tym odbiorcom uniknąć wstrzymania dostaw energii oraz gazu.

### **1. Przepisy w Unii Europejskiej.**

W art. 3 ust. 5 *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 96/92/WE (2003/54/WE)*<sup>2</sup> oraz w art. 3 ust. 3 *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z*

---

<sup>1</sup> O odbiorcy wrażliwym społecznie była już mowa w: I. Figaszewska - „Ochrona odbiorców słabych ekonomicznie w świetle Załącznika Technicznego do Raportu z postępów w tworzeniu wewnętrznego rynku energii elektrycznej i rynku gazu”. Biuletyn URE nr 2 /2006; A. Bednarska - „Taryfy socjalne i inne formy pomocy odbiorcom słabym ekonomicznie - doświadczenia europejskie”. Biuletyn URE nr 5/ 2007; I. Figaszewska - „Ochrona odbiorców słabych ekonomicznie na rynku energii oraz gazu w Polsce, na tle państw Unii Europejskiej”, w: „Polityka społeczna w życiu społeczno - gospodarczym kraju”, praca zbiorowa pod redakcją A. Rączaszka i W. Koczura, w serii Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2007; M. Swora, A. Bednarska - „Energetyka: odbiorca wrażliwy społecznie”. Rzeczpospolita z dnia 11 grudnia 2007 r. <http://www.rp.pl/artukul/75865.html>; I. Figaszewska - „O konieczności ochrony gospodarstw domowych słabych ekonomicznie na rynku energii elektrycznej oraz gazu”, Biuletyn URE nr 1/2008; I. Figaszewska, A. Bednarska, A. Falecki - „W jaki sposób przedsiębiorstwa energetyczne pomagają odbiorcom wrażliwym społecznie uniknąć wstrzymania dostaw energii elektrycznej czy gazu?”, Biuletyn URE 2/2008.

<sup>2</sup> Dz U. UE - L 176, vol. 26 z dnia 17.07.2003 r.

dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE (2003/55/WE),<sup>3</sup> postanowiono, że „Państwa Członkowskie podejmują właściwe kroki dla ochrony odbiorców końcowych, w szczególności zapewniają wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń chroniących słabych odbiorców, łącznie ze środkami pomagającymi tym odbiorcom uniknąć odłączenia od sieci”.

W Komunikacie Komisji WE do Rady i Parlamentu Europejskiego -„Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu” stwierdzono, że „W dzisiejszym otoczeniu gospodarczym i społecznym ludzie nie mogą żyć bez energii. Energia elektryczna ma podstawowe znaczenie dla życia obywateli. (...) Zmiany wprowadzane na europejskim rynku energii muszą w pełni chronić prawa obywateli do dostaw energii elektrycznej wystarczającej do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb po rozsądnych, łatwo i jasno porównywalnych i przejrzystych cenach. Mogą być również podjęte szczególne środki w celu zapewnienia ochrony najuboższym obywatelom, w szczególności w zakresie ubóstwa energetycznego.”<sup>4</sup>

W Europejskiej Karcie Praw Odbiorców Energii przewiduje się, że<sup>5</sup>:

- 1) „Energia elektryczna i gaz ziemny dostarczane są odbiorcom odpłatnie. Niemniej jednak odłączenie dostaw powinno być zasadniczo traktowane jako niepożądane rozwiązanie w przypadku zaległości w płatnościach.”
- 2) „Europejscy odbiorcy energii o szczególnych potrzebach spowodowanych jakąkolwiek niesprawnością lub znajdujący się w trudnej sytuacji finansowej powinni korzystać z niezbędnych usług energetycznych dla zachowania zdrowia fizycznego i psychicznego oraz dobrego samopoczucia, po rozsądnych cenach lub, w razie konieczności, bezpłatnie.”
- 3) „Państwa członkowskie powinny przyjąć i opublikować definicję odbiorców wrażliwych w trudnej sytuacji, która będzie stosowana przez wszystkich dostawców energii elektrycznej i gazu ziemnego, w przypadkach, gdy dostawy gazu ziemnego spełniają podstawowe potrzeby gospodarstw domowych bez konieczności składania odpowiednich wniosków przez odbiorców w trudnej sytuacji.”
- 4) „Państwa członkowskie powinny zapewnić stosowanie praw związanych ze statusem odbiorcy w trudnej sytuacji bez nakładania nadmiernych obciążeń na zainteresowanych odbiorców. Szczególną uwagę należy zwrócić na przypadki odbiorców, którym grozi odłączenie od sieci.”

**W opinii Zespołu Polska nie wypełniła w pełni ww. Dyrektyw. O ile w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne oraz w innych dokumentach znalazły się**

<sup>3</sup> Dz U. UE - L 176, vol. 26 z dnia 17.07.2003 r.

<sup>4</sup> Pkt. 2.6.2. KOM (2006) 841 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 10 stycznia 2007 r.

<sup>5</sup> COM(2007)386 final, Bruksela, dnia 5 lipca 2007 r., Annex 1, pkt A ppkt 6 i pkt H lit b, pakt 1-3; [http://ec.europa.eu/energy/energy\\_policy/consumers.doc/2007\\_07\\_05 comn386 en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/consumers.doc/2007_07_05 comn386 en.pdf); dokument w konsultacji.

**zapisy chroniące odbiorcę końcowego** (np. w procesie taryfowania, art. 6 ust. 3 i 3a - wskazane przesłanki i procedury wstrzymania dostaw, art. 6 a ust. 1 - możliwość zainstalowania licznika przedpłatowego, art. 7 ust. 9 - przyłączenie do sieci, art. 8 - rozstrzyganie sporów z możliwością wydania postanowienia nakazującego kontynuowanie dostaw do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu, art. 23 ust. 2 pkt 10 - kontrolowanie standardów jakościowych obsługi odbiorców oraz dotrzymania parametrów jakościowych energii elektrycznej i paliw gazowych, rozpatrywanie skarg na działalność przedsiębiorstw energetycznych, możliwość uzyskania informacji i porad u Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii, możliwość bezpłatnej zmiany sprzedawcy - w Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci), **o tyle nie wprowadzono rozwiązań służących pomocą odbiorcom wrażliwym społecznie w uniknięciu wstrzymania dostaw energii elektrycznej oraz gazu.**

Nałożenie takiego obowiązku na państwa członkowskie Unii Europejskiej, nie oznacza, że same przedsiębiorstwa energetyczne nie mogą wprowadzić własnych form pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie w celu uniknięcia odłączenia ich od sieci elektrycznej czy gazowej.

Prezes URE, jako organ administracji publicznej, którego zadaniem jest regulowanie działalności przedsiębiorstw energetycznych, zmierza do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii/gazu.<sup>6</sup> W swoich działaniach Prezes URE dostrzega konieczność podjęcia kroków, mających na celu ochronę odbiorców wrażliwych społecznie przed wstrzymaniem dostaw, na skutek nie wnoszenia opłat za pobrane media.

Analiza zadań Regulatora prowadzi jednak do wniosku, że to nie Prezes URE jest organem właściwym w tego rodzaju sprawach. Nie został on bowiem wyposażony w żadne instrumenty prawne służące temu celowi. Działalność Prezesa URE w tym zakresie wpisuje się jednak w dobrą praktykę organów regulacyjnych. W państwach europejskich organy tego typu prowadzą prace badawcze, w zakresie ochrony odbiorców w ich relacjach z przedsiębiorstwami energetycznymi, ze szczególnym uwzględnieniem odbiorców wrażliwych społecznie.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Art. 23 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne.

<sup>7</sup> Np. Ofgem (Office of Gas and Electricity Markets, tj. Regulator rynku energii elektrycznej i gazu w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Płn.) w styczniu 2006 r., przedstawił do konsultacji swój plan pracy na lata 2006 - 2011. Osobne miejsce poświęcono walce z ubóstwem energetycznym. O ile zagadnienia dotyczące ubóstwa i społecznego wykluczenia są domeną Rządu, o tyle zadaniem Ofgem jest regulowanie działalności spółek energetycznych w taki sposób, aby ceny energii i gazu utrzymywały się na jak najniższym realnym poziomie. Zagadnienia społeczne będą zaś tematem przewijającym się w całej działalności Ofgem, poprzez współpracę z Rządem, i nie tylko, w realizacji takich programów jak EEC czy Warm Front. Priorytetem w działalności Ofgem jest właśnie ochrona odbiorców, w tym odbiorców wrażliwych

Troska Prezesa URE o takich odbiorców wynika zarówno z realizacji ww. zadań, z dyrektyw Unii Europejskiej, jak i z obserwacji sytuacji społecznej w Polsce oraz z przewidywanego wzrostu cen energii oraz paliw gazowych.

Powstaje jednak podstawowa wątpliwość dotycząca tego, na jakich podmiotach i w jakim zakresie, powinien ciążyć obowiązek niesienia pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie. Można przyjąć założenie, że - zgodnie z zasadą pomocniczości - tam gdzie jednostka sobie nie radzi, należy wypracować rozwiązania, które będą miały charakter systemowy.

Pomoc świadczona na rzecz odbiorców wrażliwych społecznie powinna być skierowana do zindywidualizowanej grupy odbiorców i udzielana w oparciu o kryteria obiektywne.

## **2. Wzrost cen energii elektrycznej/gazu - problemem społecznym.**

Trudno jest oszacować, jakie skutki społeczne wywoła wzrost cen energii/gazu. W polu zainteresowań Prezesa URE jest każdy odbiorca energii elektrycznej/gazu. Jednak mówiąc o konieczności pomocy odbiorcom, mamy przede wszystkim na uwadze odbiorców w gospodarstwach domowych. A jeżeli tak, to trzeba pamiętać, że **kłopoty związane z opłacaniem rachunków za energię czy gaz, a zatem z regularną dostawą tych mediów do domów, nie dotyczą jedynie odbiorcy,<sup>8</sup> lecz całej jego rodziny, w tym dzieci. Wzrost cen energii/gazu jest zatem problemem społecznym.**

Obserwacja sytuacji społecznej nie sprzyja optymizmowi, co potwierdzają europejskie statystyki.<sup>9</sup> W 2006 r.<sup>10</sup> wskaźnik zatrudnienia w Polsce wynosił 54,5, przy wskaźniku 64,4 w 27 państwach Unii Europejskiej (UE) i 66,0 unijnej „15”. Przewidywany wskaźnik zatrudnienia w UE w 2008 r. określono na 65,5. W styczniu 2008 r. wskaźnik pozostających bez pracy w Polsce wynosił 8,6, podczas gdy w 27 państwach UE wyniósł 6,8. Stopa bezrobocia długotrwałego (powyżej 12 miesięcy) w Polsce wynosiła w 2006 r. - 7,8, podczas gdy w 27 państwach UE - 3,7 i 3,3 w unijnej „15”. Stopa bezrobotnych pozostających bez pracy powyżej 24 miesięcy wynosiła w Polsce w 2006 r. - 4,1 a w 27 państwach UE - jedynie

---

społecznie, a zwłaszcza ludzi starszych, niepełnosprawnych czy o niskich dochodach - np.: „About us”, [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk), a także, np.: Report on Customer Services 1992/93. Offer; Electricity Services. The Customer Perspective. Report prepared for Offer, MORI, March 1993; Monitoring company performance, Quarter 4 and annual 2004 i 2005 (Social Action Plan), Ofgem; Review of Supplier's. Corporate Social Initiatives. Prepared for Ofgem, June 2005; Ofgem's review of Suppliers' voluntary initiatives to help vulnerable customers, Update, 8 October 2007, [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk)

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy - Prawo energetyczne przez „odbiorcę” rozumie się „każdego, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym”.

<sup>9</sup> Na podstawie danych Eurostatu - [epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu)

<sup>10</sup> Zespół nie dysponuje bardziej aktualnymi danymi.

2,2 i 1,9 w unijnej „15”. Przewidywany wskaźnik bezrobocia długotrwałego szacuje się w UE w 2008 r. na 7,3 a od 2007 r. nie przewiduje się występowania bezrobocia długotrwałego. Udział wydatków przeznaczonych na opłacenie mieszkania, wody, energii elektrycznej i gazu ukształtował się w Polsce w 2006 r. na poziomie 23,7 % ogólnych wydatków gospodarstw domowych na konsumpcję, przy 21,9 % takich wydatków w krajach UE.

Otwarcie rynku energii i gazu niesie zatem ze sobą nie tylko szanse ekonomiczne (wzrost konkurencyjności i liberalizację rynku energetycznego) ale także istotne zagrożenia społeczne, polegające m.in. na możliwości powiększenia się liczby gospodarstw domowych wrażliwych społecznie. Pogłębiać to zjawisko będzie także możliwość wstrzymania dostaw energii elektrycznej lub gazu przez przedsiębiorstwa energetyczne lub zjawisko, dotychczas zupełnie nie rozpoznane, jakim jest samoodłączenie się odbiorcy od sieci elektrycznej czy gazowej.

**Jest wiele argumentów przemawiających za tym, że gospodarstwa domowe wrażliwe społecznie powinny otrzymać pomoc, umożliwiającą im opłacenie rachunku za pobraną energię/gaz, co zapobiegnie wstrzymaniu dostaw tych mediów.** Argumenty takie można znaleźć zarówno w sferze moralnej, jak i ekonomicznej czy społecznej.

**Problem gospodarstw domowych wrażliwych społecznie na rynku energetycznym jest jednak problemem złożonym o szerokim zasięgu.** Sytuacja tych gospodarstw jest bowiem kombinacją różnych czynników, do których można zaliczyć: dochód odbiorcy, koszty paliwa, wiek domowników, stan ich zdrowia, ale też efektywność energetyczną posiadanych urządzeń oraz współczynnik przenikania ciepła mieszkania/domu w przypadku ogrzewania gazem lub energią elektryczną.

## ROZDZIAŁ II. POMOC ODBIORCOM WRAŻLIWYM SPOŁECZNIE W UNII EUROPEJSKIEJ.<sup>11</sup>

### 1. Definicje.<sup>12</sup>

**Pojęcie odbiorcy wrażliwego społecznie na rynku energii elektrycznej lub gazu, nie zostało jak dotąd w UE szczegółowo zdefiniowane**, chociaż obowiązek ochrony takich odbiorców został nałożony na państwa członkowskie przepisami dyrektywy elektroenergetycznej (2003/54/WE) oraz gazowej (2003/55WE). Nie wskazano także jednoznacznie, jakie kryteria powinien spełnić odbiorca wrażliwy społecznie czy też gospodarstwo domowe, ubiegające się o uzyskanie takiego statusu.

Definicji, podobnie jak i kryteriów, nie podają ani ww. dyrektywy ani inne dokumenty Unii Europejskiej. Wskazują one jedynie na pewne grupy społeczne w różnych obszarach, w których mogą znajdować się odbiorcy wymagający wsparcia przed wstrzymaniem im dostaw energii elektrycznej czy paliwa gazowego. Kwestię definicji i kryteriów przepisy Unii Europejskiej pozostawiają regulacjom krajowym.

**Europejska Grupa Regulatorów ds. Energii i Gazu (ERGEG) wskazuje, że odbiorcy wrażliwi to odbiorcy zdefiniowani w prawie krajowym jako 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). Instytucje unijne pozostawiają zatem państwom członkowskim dowolność w definiowaniu pojęcia odbiorcy wrażliwego społecznie.**

W wyniku braku jednoznacznych zapisów w państwach członkowskich funkcjonują różne definicje oraz kryteria kwalifikacji odbiorców do grupy odbiorców wrażliwych społecznie, zaś niektóre państwa w ogóle takiej definicji, czy też kryteriów nie wypracowały, realizując zapisy dyrektyw poprzez ogólnie obowiązujące formy pomocy społecznej w tych

---

<sup>11</sup> Badania Zespołu objęto także inne państwa europejskie, nie będące członkami Unii Europejskiej.

<sup>12</sup> Na podstawie materiałów źródłowych: Raporty krajowe otrzymane w ramach prac członka Zespołu w grupie Customer Focus Group ERGEG - South East Europe Customer; Informacje otrzymane od przedstawicieli regulatorów w ramach prac członka Zespołu w grupie Customer Focus Group ERGEG; „Stan konkurencji na rynku energii elektrycznej i rynku gazu: raporty porównawcze Komisji Europejskiej” - Prezes URE, Biblioteka Regulatora, Warszawa, styczeń 2006 r. oraz „Konsument na rynku energii. Ocena europejskich regulatorów” – Prezes URE, Biblioteka Regulatora, Warszawa, grudzień 2006; Peer Review of methodology for Calculating the number of Households in Fuel poverty in England. Final Report to DTI and Defra, April 2005, str.1, [www.dti.gov.uk](http://www.dti.gov.uk); The UK Fuel Poverty Strategy, November 2001 r., “The English definition of a fuel poor household”- Annex D., [www.dti.gov.uk](http://www.dti.gov.uk); Social Action Plan Indicators 2004 - Monitoring company performance Quarter 4 and Annual 2004, Review of Suppliers’ Corporate Social Initiatives. ESP - Prepared for Ofgem, June 2006, [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk); „Tańsza energia dla biedniejszych Włochów” - Rzeczpospolita z dnia 31.12.2007 r.; The Act LXXXVI of 2007 on Electric Energy i Government Decree No. 273/2007.(X.19.) Korm.on the enforcement of some provisions of Act LXXXVI of 2007 on electricity, na Węgrzech.



krajach (Austria, Belgia, Bułgaria, Bośnia i Hercegowina, Czechy, Dania, Norwegia, Słowacja, Włochy).

Z drugiej strony natomiast, można wskazać państwa i przyjęty przez nie sposób kwalifikacji odbiorców do grupy wymagającej pomocy. Przykładowo, do grupy odbiorców wrażliwych społecznie należą odbiorcy wskazani indywidualnie przez pomoc społeczną (w Bułgarii, Chorwacji, Serbii, na Węgrzech,); odbiorcy o niskich dochodach, gdzie decyduje kryterium dochodowe (w Albanii, Czechach, Francji, Grecji, Kosowie i w Wielkiej Brytanii); renciści i emeryci (w Grecji i Wielkiej Brytanii); rodziny wielodzietne o niskich dochodach (we Francji, na Węgrzech), osoby niepełnosprawne (w Albanii, Belgii, Grecji, Wielkiej Brytanii, na Węgrzech); osoby przewlekle chore (w Finlandii, Wielkiej Brytanii, na Węgrzech); bezrobotni (w Finlandii).

Pewnym wyjątkiem jest przykład Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Płn. W tym państwie, dla potrzeb walki z ubóstwem energetycznym zostały wypracowane dwa pojęcia. Pojęcie **gospodarstwa domowego słabego ekonomicznie** odnosi się do gospodarstwa składającego się z osób w wieku 60 lat i powyżej, rodzin z dziećmi poniżej 16 roku życia lub rodzin, w których są osoby niepełnosprawne albo przewlekle chore. **Sytuacja ubóstwa energetycznego** odpowiada stanowi, w którym znajduje się gospodarstwo domowe przeznaczające na utrzymanie dostatecznego poziomu ogrzewania więcej niż 10% swojego dochodu.

Należy tutaj wyraźnie podkreślić, że w Wielkiej Brytanii większość gospodarstw domowych korzysta z ogrzewania zarówno pomieszczeń, jak i wody użytkowej energią elektryczną.

Od początku bieżącego roku, na Węgrzech obowiązuje ustawa z dnia 2 lipca 2007 r. o energii elektrycznej. W ustawie występuje definicja odbiorcy „ułomnego”, który jest osobą fizyczną pobierającą energię i jednocześnie wspomaganą przez system opieki społecznej. Nie chodzi tutaj o osobę ułomną w semantyce języka polskiego, ale raczej o określenie pewnej niedołążności ekonomicznej, która może charakteryzować na przykład odbiorcę wychowującego kilkoro dzieci. A przede wszystkim sama ocena, czy dany odbiorca powinien być opatrzony przymiotnikiem „ułomny”, leży nie w gestii regulatora, czy przedsiębiorstw energetycznych, ale w gestii wyspecjalizowanych służb, specjalnie do tego celu powołanych. Należy zwrócić uwagę, że minimalne dochody nie zawsze odzwierciedlają faktyczną sytuację majątkową odbiorcy. Właściwe kryteria kwalifikacji nabierają kluczowego znaczenia dla poprawności funkcjonowania systemu wsparcia. Grupę osób uprawnionych musi

charakteryzować rzeczywista słabość ekonomiczna, która może stać się przyczyną próby wstrzymania dostaw energii elektrycznej, bo tylko tego medium dotyczy węgierska ustawa.

W definicji wymieni są odbiorcy upośledzeni umysłowo, niewidzący, a także ci, których kalectwo jest widoczne. Wspólny i podstawowy element to zasiłek pobierany z opieki społecznej. Dodatkową grupą otoczoną tą samą definicją są odbiorcy w rodzinach rozwijających się i otrzymujący zasiłek, a także ci, którzy opiekując się swoimi starymi rodzicami otrzymują wsparcie z organizacji do tego powołanych. Wypracowaniu tego prostego, w istocie rzeczy, podejścia do definicji na pewno dopomogły Węgom analizy dotychczasowych dokonań innych państw. Ustawa jest nowa, weszła w życie na początku bieżącego roku i czytelne jest przeniesienie zapisów dotyczących odbiorcy wrażliwego społecznie, choćby z Wielkiej Brytanii.

Każde państwo stara się ograniczyć nadużycia. Węgrzy na przykład definiując odbiorcę ułomnego nie tylko określili jego widoczne ułomności (niewidomi, o widocznym kalectwie) lub status społeczny (rodzina wielodzietna, opiekunowie osób starszych), ale dodatkowo spełniony musi być warunek pobierania zasiłku. W związku z tym, oceny społecznej czy ekonomicznej ułomności, dokonuje organizacja uprawniona do wypłaty zasiłku.

W Belgii z kolei wprowadzono dodatkowe kryteria w celu zmniejszenia nadużyć, poprzez zakaz korzystania z taryfy socjalnej posiadaczom letnich rezydencji, zakaz korzystania z przywilejów odbiorcom biznesowym lub zamieszkującym luksusowe mieszkania.

## **2. Przykłady pomocy.**

W Holandii, Belgii i w Szwecji, zanim zastosowany zostanie rygor wstrzymania dostaw energii, sprzedawca musi skontaktować się ze służbami socjalnymi.

Fundusz socjalny jest uruchamiany w przypadkach koniecznych, jako zasiłek celowy lub pomoc społeczna dla odbiorców, którzy nie mogą sprostać wysokościami opłat na rachunkach za energię – ten system stosują Skandynawowie, Finowie, Szwedzi i Norwedzy.

Jedną z form pomocy odbiorcy wrażliwemu społecznie jest zakaz wstrzymania dostaw energii lub paliw gazowych z powodu przewlekłej choroby, osobom korzystającym z aparatury medycznej zasilanej energią elektryczną, zimą, czy też osobom ze specjalnym statusem nadawanym przez pomoc społeczną, chociaż tego rodzaju zapisy można znaleźć w prawie innych państw (Słowenii, Irlandii, Finlandii).

Kolejnym przykładem jest przedłużenie do dwóch miesięcy, okresu od powstania zaległości do wstrzymania dostaw, w przypadkach niezależnych od odbiorcy w Finlandii.

We Włoszech, obowiązek pomocy finansowej odbiorcom wrażliwym społecznie nałożony został na przedsiębiorstwa energetyczne, co powinno rekompensować wliczenie dodatkowo 1% kosztów do kalkulacji taryfy za przesył i dystrybucję energii elektrycznej.

Taryfy socjalne, to zbiór cen i stawek oraz warunków ich stosowania w szczególnych grupach odbiorców, potrzebujących wsparcia. W związku z tym, że koszty w wybranej grupie ujęte do kalkulacji taryfy są zaniżone, traci się transparentność cen i stawek opłat, gdyż przedsiębiorstwo aby nie ponosić straty transferuje wielkość pomniejszonych kosztów do innych grup taryfowych. Taryfy socjalne stosuje się we Francji, Rumunii, Belgii, Hiszpanii, Portugalii, we Włoszech i na Węgrzech.

W Wielkiej Brytanii osobom starszym oferuje się stałe ceny za energię elektryczną i paliwo gazowe, niezależnie od wielkości zużycia, a w dni, gdy temperatura spada poniżej zera, mogą otrzymać dodatkowo równowartość 2 godzin ogrzewania.

W węgierskiej ustawie prawo energetyczne, poświęcono cały rozdział ochronie odbiorcy, który został wcześniej wskazany przez służbę społeczną lub przez dystrybutora jako ten, który wymaga pomocy. Pomoc proponowana przez ustawę może być realizowana w formie programów wsparcia, (odroczenia płatności lub rozłożenia jej na raty), a także może przyjąć formę umożliwienia zalegającemu z płatnościami odbiorcy korzystania z licznika przedpłatowego.

Przy proponowaniu pomocy w postaci licznika przedpłatowego na Węgrzech, koszty urządzenia i jego montażu są pożyczką przedsiębiorstwa dla zadłużonego odbiorcy. Opłata ta jest odbierana sukcesywnie od dłużnika w opłatach za energię elektryczną. Warunkiem takiego postępowania jest kwota zadłużenia, która nie może być niższa niż koszt urządzenia przedpłatowego wraz z jego montażem.

Dystrybutorzy energii elektrycznej zostali zobowiązani do prowadzenia rejestru odbiorców wrażliwych.

Rejestr odbiorców wrażliwych, zgodnie z ustawą, musi zawierać ich nazwiska, adresy, kody odbiorców, a także jaki rodzaj pomocy był dotychczas udzielony i jaki jest proponowany na przyszłość, w krytycznych przypadkach dla poszczególnych osób.

W przypadkach szczególnych i nie cierpiących zwłoki (kiedy odłączenie energii zagrażało by zdrowiu lub życiu), może być wprowadzony tryb awaryjny, w którym odbiorca może także korzystać z dobrodziejstw statusu odbiorcy wrażliwego. Jednak uwaga, każde odroczenie płatności lub rozłożenie zaległych należności na raty, zgodnie z wydanym już

rozporządzeniem wykonawczym, może być stosowane nie częściej niż raz na dwanaście miesięcy.

Ciekawymi rozwiązaniami w zakresie ochrony odbiorców wrażliwych, może poszczycić się Wielka Brytania. W tym państwie wypracowano kilka programów pomocy odbiorcom, angażując do tego parlament,<sup>13</sup> różne organizacje społeczne, rządowe, przedsiębiorstwa energetyczne a nawet kościoły.

Najistotniejszymi wydają nam się takie rozwiązania jak opracowanie w 2001 r. specjalnego programu rządowego pod nazwą Fuel Poverty Strategy, a także rządowych programów pomocowych pod nazwą Warm Front, Warm Zone, Energy Smart.

W Wielkiej Brytanii występują także inicjatywy zmierzające do wyeliminowania sfery ubóstwa energetycznego, rozwijane w ramach partnerstwa. Rada miasta Dundee wraz z Transco, Zarządem Szkocji oraz Szkołą i Południową Energetyką prowadzi prace pod nazwą Partnerstwo Energetyczne na rzecz Społeczności Dundee, w celu identyfikacji obszarów tzw. dobrych praktyk i wypracowania modelu w tym zakresie. Współpraca odbywa się na bieżąco, aby wskazać czy gdzieś występuje ubóstwo energetyczne, jakimi metodami można je zmierzyć i jakie środki należy podjąć, aby z niego wyjść.

Inicjatywa taka została podjęta także przez Energywatch<sup>14</sup> na rzecz Newham<sup>15</sup>, w którą zaangażował się zespół, zajmujący się problemami gospodarstw domowych, do których wstrzymano dostawę energii lub gazu. Podjęte prace będą polegały na powiązaniu działań lokalnych władz i organizacji, które przecież pozostają w regularnych kontaktach z odbiorcami, z sektorem energetycznym, który może zaoferować pomoc.

Nie można zapominać, że wychodzeniu z ubóstwa energetycznego sprzyjają również inne działania, jakie można podjąć w ramach programu Warm Zone, na przykład świadczenie porad w kwestiach finansowych, taryf i zasiłków czy zapewnienie gospodarstwom domowym w sytuacji ubóstwa energetycznego pomocy przy rozpatrywaniu ich skarg.

Bardzo ważnym było zachęcenie do współpracy przedsiębiorstw energetycznych, które w swoim zakresie i na miarę swoich możliwości opracowały programy pomocy.

---

<sup>13</sup> Od 1998 r. w Parlamencie działa parlamentarna Grupa Warm Homes, składająca się z 80 członków oraz 45 członków stowarzyszonych. Rolą tej Grupy jest m.in. utrzymywanie zainteresowania Parlamentu problemem ubóstwa energetycznego oraz prowadzeniem polityki niezbędnej do zwalczania tego zjawiska a także monitorowanie realizacji rządowego programu „Fuel Poverty Strategy”, [www.warmhomesgroup.org.uk](http://www.warmhomesgroup.org.uk), [www.nea.org.uk](http://www.nea.org.uk)

<sup>14</sup> Energywatch - jest rządową organizacją konsumencką działającą na rynku energii elektrycznej i gazu.

<sup>15</sup> W Newham ponad 50% mieszkańców żyło poniżej granicy ubóstwa energetycznego i 54% mieszkańców było zadłużonych z tytułu opłat za energię, co dowodzi, że zjawisko to jest bardzo dokładnie rejestrowane przez władze lokalne.

Przykładami rozwiązań proponowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne mogą być krótko opisane poniżej programy.

Dla ludzi starszych uruchomiono specjalną usługę polegającą na bezpłatnych wizytach specjalistów zajmujących się efektywnością energetyczną domów oraz bezpłatnym ocieplaniem ścian i strychów (Powergen w programie Staywarm).

Również British Gaz w programie Energy Efficiency Initiatives proponuje bezpłatne konsultacje efektywności energetycznej budynków, a w programie Home Energy Care bezpłatne przeglądy instalacji gazowej w zakresie jej bezpieczeństwa.

Szkolenie pracowników opieki zdrowotnej, którzy pomagają zidentyfikować gospodarstwa domowe potrzebujące pomocy, uświadamiają ich w zakresie możliwości uzyskania takowej pomocy, a także oferują pomoc w określonym zakresie to program Health Through Warmth realizowany przez Npower.

Nie bez znaczenia dla skuteczności działania jest praca nad problemem w ośrodkach naukowych Wielkiej Brytanii. Inicjatyw jest tak wiele, iż zachodzi konieczność powołania Centrum Badania Ubóstwa Energetycznego, w którym koordynowano by badania nad tym zagadnieniem.

Do akcji pomocy osobom zagrożonym ubóstwem energetycznym włączyła się także księżniczka Anna, która patronuje instytucji charytatywnej pod nazwą Biuro Pomocy Obywatelom wydającej poradnik dla osób potrzebujących pomocy w zakresie dostawy mediów, a anglikańscy biskupi apelowali do wiernych, by w Wielkim Poście ograniczyli zużycie energii – kalendarz ograniczania zużycia energii „Zielony Post” poparły autorytety naukowe, politycy i gwiazdy sportu.<sup>16</sup>

Podjęte, przez wskazane wyżej instytucje i organizacje, w ramach przyjętych programów pomocowych prace, w pierwszym etapie doprowadziły do spadku liczby gospodarstw domowych zaliczanych do sfery ubóstwa energetycznego<sup>17</sup> a w 2 strefach prowadzących program Warm Zone w ogóle zlikwidowano sferę ubóstwa energetycznego, zamieniając je w sfery komfortu.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Maciej Kuźmicz - „Wielka Brytania: Post energetyczny. Anglikańscy biskupi apelują do wiernych, by w Wielkim Poście ograniczyli zużycie energii.”, Gazeta Wyborcza z dnia 6 lutego 2008 r.

<sup>17</sup> Pomiędzy 1996 r. a 2002 r. liczba gospodarstw domowych w sytuacji ubóstwa energetycznego spadła z 5,5 mln do ok. 2,25 mln . W wyniku wzrostu cen energii i gazu w 2006 r. liczbę takich gospodarstw szacuje się na ok. 4 mln.- „Fuel poverty”, [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk)

<sup>18</sup> W Stockton oraz w Redcar & Cleveland zlikwidowano sferę ubóstwa energetycznego. Programem tym objęto 3 inne strefy - „About us”, Warm Zones Ltd, [www.warmzones.co.uk](http://www.warmzones.co.uk)

Problem konkretnych rozwiązań wspierających odbiorców wrażliwych został pozostawiony w gestii państw narodowych. Unia Europejska nakazuje wspierać takich odbiorców, nie określając przy tym metod udzielania takiego wsparcia.

Przeprowadzona przez Zespół analiza wskazuje, że: że nie wszystkie kraje europejskie wypracowały definicję odbiorcy „wrażliwego”; nie ma jednolitej definicji odbiorcy „wrażliwego” w krajach europejskich; przyjęte mechanizmy ochrony odbiorców wrażliwych społecznie w każdym kraju są inne, i w opinii Zespołu, nie tworzą w tym kraju spójnego systemu. Wyjątek stanowi tutaj przykład Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Płn.

## **ROZDZIAŁ III. POMOC ODBIORCOM WRAŻLIWYM SPOŁECZNIE W POLSCE.**

### **1. Odbiorca wrażliwy społecznie.**

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Obowiązek ochrony odbiorcy wrażliwego społecznie został nałożony na państwa członkowskie przepisami dyrektywy elektroenergetycznej (2003/54/WE) oraz gazowej (2003/55WE), bez określenia zakresu i form takiej ochrony.

Definicja taka ma kluczowe znaczenie, ponieważ to właśnie odbiorca wrażliwy społecznie ma być beneficjentem określonych form pomocy.

W Polsce nie ma obecnie jednolitej definicji „ubóstwa”, nie mówiąc już o definicji odbiorcy czy gospodarstwa domowego wrażliwego społecznie. Mówiąc o ubóstwie specjaliści posługują się różnymi wskaźnikami: ubóstwa relatywnego, ustawowego, minimum egzystencji czy ubóstwa subiektywnego.<sup>19</sup> Zatem już to zróżnicowanie utrudnia wykonanie badań i analiz, mających na celu wyodrębnienie odbiorców/gospodarstw domowych wrażliwych społecznie.

Warto jednak podjąć próbę zdefiniowania odbiorcy/gospodarstwa wrażliwego społecznie w warunkach polskich. Definicja ta jednak nie znajduje umocowania w żadnym akcie prawnym. Jest pewnego rodzaju propozycją do dalszej dyskusji nad jej zakresem czy też możliwością szerszej implementacji do prawodawstwa krajowego.

#### **Odbiorcami wrażliwymi społecznie mogą być:**

- 1) odbiorcy „słabi” ekonomicznie** czyli tacy, którzy nie regulują rachunków ze względu na brak środków finansowych, wynikających z biedy czy ubóstwa. Będą to odbiorcy paliw gazowych i energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, tzw. odbiorcy komunalno-bytowi (grupy taryfowe G) a także osoby fizyczne zameldowane w lokalu bez statusu odbiorcy zdefiniowanego w art. 3 § 13 ustawy - Prawo energetyczne (czyli członkowie rodziny odbiorcy);

---

<sup>19</sup> W ustawie o pomocy społecznej określono tzw. ustawową granicę ubóstwa, jaką jest kwota, która zgodnie z obowiązującą ustawą uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych ustala poziom tzw. minimum egzystencji, które uwzględnia jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia, określanej jako ubóstwo skrajne. Ubóstwo relatywne - 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych z uwzględnieniem ekwiwalentności OECD. Ubóstwo subiektywne, które odpowiada w przybliżeniu poziomowi dochodów deklarowanych przez respondentów jako ledwie wystarczające - „Odsetek osób w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem”, [www.mps.gov.pl](http://www.mps.gov.pl)

- 2) **odbiorcy z terenów wiejskich**, którzy z uwagi na odległy i mało zaludniony obszar zamieszkania mają problemy z uzyskaniem wydania przez przedsiębiorstwo energetyczne warunków przyłączenia do sieci oraz jego realizacji. Przedsiębiorstwa utrudniają realizację przyłączenia takich odbiorców z uwagi na ograniczone środki z przeznaczeniem na inwestycje. Mieszkańcy obszarów wiejskich w większym stopniu dotknięci są problemami ubóstwa, bezrobocia, wielodzietnością i niepełnosprawnością;
- 3) **osoby starsze – emeryci i renciści** (z uwzględnieniem kryteriów dochodowych, bądź kryterium wiekowego);
- 4) **osoby z orzeczoną niepełnosprawnością**;
- 5) **osoby przewlekłe chore**;
- 6) **rodziny wielodzietne**;
- 7) **matki samotnie wychowujące dzieci**;
- 8) **osoby bezrobotne** (w tym przede wszystkim długotrwale).

Należy zwrócić jednak uwagę, że minimalne dochody nie zawsze odzwierciedlają faktyczną sytuację majątkową odbiorcy. Zatem właściwa definicja i kryteria kwalifikacji nabierają kluczowego znaczenia dla poprawności funkcjonowania systemu wsparcia. **Grupę osób uprawnionych musi charakteryzować rzeczywista słabość ekonomiczna i wrażliwość społeczna, która może stać się przyczyną wstrzymania dostaw energii elektrycznej czy gazu.**

Przyjęcie powyższych kategorii, przy ustalaniu definicji odbiorcy/gospodarstwa domowego wrażliwego społecznie, wskaże zaledwie obszary grup beneficjentów, którzy zostaną objęci określonymi formami pomocy społecznej w Polsce, jako odbiorcy wrażliwi społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu.

Wydaje się możliwe i wystarczające zastosowanie **kryteriów przyznawania pomocy, określonych w ustawach: 1) o pomocy społecznej**, art. 7 - z powodu m.in.: ubóstwa, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej i ciężkiej choroby, potrzeby ochrony macierzyństwa i wielodzietności, w związku z art. 8 ust. 2 - tj. przy jednoczesnym zastosowaniu kryterium dochodowego (osoby samotnie gospodarującej, na osobę w rodzinie, rodziny); 2) **o dodatkach mieszkaniowych** - art. 3 ust. 1.



## 2. Obecne formy pomocy.

Pomoc społeczna funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.). Pomoc społeczna udzielana jest w postaci świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Ze świadczeń pomocy społecznej w 2006 r. skorzystało ogółem 2.816 tys. osób, na kwotę 3.140 mln zł i są to wyższe wskaźniki niż w roku 2005 - 2.575 tys. osób, 2.319 mln zł.<sup>20</sup>

Pomoc społeczna przewiduje m. in. następujące świadczenia pieniężne: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy, specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc dla rodzin zastępczych.

Pomocy społecznej udziela się m. in. z powodu (art. 7 ustawy o pomocy społecznej): ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Prawo do świadczeń przysługuje osobom i rodzinom, których posiadane dochody nie przekraczają kryteriów dochodowych ustalonych w oparciu o próg interwencji socjalnej, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej z w/w okoliczności. W systemie pomocy społecznej przez rodzinę rozumie się osoby spokrewnione i niespokrewnione, pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące.

Od dnia 1 października 2006 r. kryterium dochodowym dla osoby samotnie gospodarującej jest dochód nie przekraczający kwoty 477 zł, natomiast dla osoby w rodzinie – kwota 351 zł.

Zwrócić uwagę również należy, że już obecnie udzielana jest przez Państwo pomoc niektórym odbiorcom wrażliwym społecznie. Pomoc taka udzielana jest poprzez system opieki społecznej.

Dodatkowo pomoc świadczona jest również przez przedsiębiorstwa energetyczne, które podjęły działania w celu minimalizowania kosztów wynikających z tytułu wstrzymania dostaw przy jednoczesnej pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie w celu uniknięcia odłączenia od sieci. Jako środki pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie wskazać możemy:<sup>21</sup>

1. Rozłożenie na raty zaległych płatności - w przypadku odbiorców, którzy mają przejściowe lub cykliczne kłopoty z terminowym opłacaniem rachunków.

---

<sup>20</sup> Polska rynek pracy i zabezpieczenie społeczne podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997-2006”, tabl. 20, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>21</sup> Na podstawie informacji uzyskanych od przedsiębiorstw energetycznych, zob. I. Figaszewska, A. Bednarska, A. Falecki - „W jaki sposób przedsiębiorstwa energetyczne pomagają odbiorcom wrażliwym społecznie uniknąć wstrzymania dostaw energii elektrycznej czy gazu?”, Biuletyn URE 2/2008.

2. Prolongata terminu płatności - w sytuacji, gdy odbiorca nie może tymczasowo uregulować w terminie należności za pobraną energię.
3. Odstąpienie od naliczania odsetek za nieterminowe wniesienie opłaty, zaniechanie naliczania odsetek przez pewien okres czy przyjęcie w miejsce ustawowych odsetek umownych odsetek o określonej wartości, pozwala uniknąć kumulacji zadłużenia.
4. Wstrzymanie windykacji lub nie przeprowadzanie windykacji w określonych porach roku, podczas świąt lub przed dniami wolnymi od pracy.
5. Umarzanie zaległości.
6. Instalowanie przedpłatowego układu pomiarowo - rozliczeniowego, tzw. licznika przedpłatowego.
7. Współpraca z Miejskimi Ośrodkami Pomocy Społecznej (OPS) i Miejskimi Ośrodkami Pomocy Rodzinie.

Jako pozytywny przykład współpracy jednego z przedsiębiorstw energetycznych wskazać możemy następujące działania: formalne porozumienia o uczestnictwie odbiorcy wrażliwego w projekcie pomocy. W takim porozumieniu bierze aktywny udział OPS, który po przeprowadzonym wywiadzie środowiskowym wyraża zgodę na udzielenie pomocy z zasiłku celowego na spłatę zadłużenia, na montaż licznika przedpłatowego czy na zakup karty przedpłatowej, ze wskazaniem kwoty miesięcznej oraz ilości miesięcy udzielanej pomocy. Inne przedsiębiorstwo energetyczne stale współpracuje z OPS, w zakresie związanym z pokryciem należności za dostarczoną energię, osobom będącym pod opieką OPS. Spółka choć nie posiada zawartych z OPS umów czy też porozumień, które regulowałyby formalnie współpracę, to jednak opracowała wewnętrzną procedurę w stosunku do odbiorców korzystających lub ubiegających się o pomoc z OPS. Analiza tej procedury wskazuje na stałe kontakty pracowników spółki (pisemne, telefoniczne) z OPS w indywidualnych przypadkach.

W kolejnej spółce, współpraca z OPS ma charakter inicjatywy lokalnej poszczególnych biur obsługi klienta. Charakteryzuje je indywidualne podejście do każdej sytuacji. Gdy w imieniu podopiecznego występuje do spółki OPS, podejmowane są wszelkie możliwe działania zmierzające do kontynuowania dostaw energii. W szczególnie trudnych przypadkach OPS informowane są o trudnej sytuacji odbiorcy oraz wspólnie podejmowane są działania, mające na celu rozwiązanie problemów związanych z płatnościami.

Przedsiębiorstwa energetyczne stosują bardzo zindywidualizowane podejście do form i zakresu udzielanej pomocy, która uzależniona jest od aktualnej sytuacji indywidualnego

odbiorcy, co wydaje się podejściem jak najbardziej uzasadnionym. Odbiorca może zatem uzyskać pomoc pochodzącą od samej spółki, której ona ponosi koszty, i od spółki współdziałającej z ośrodkami pomocy społecznej - co jest świadczeniem gminy udzielanym w ramach pomocy społecznej.

Należy zauważyć, że dwie spółki energetyczne podejmujące szeroko zakrojone działania na rzecz odbiorców wrażliwych społecznie - to spółki sprywatyzowane, a jedna - to spółka państwowa, która przygotowuje się do debiutu na Giełdzie Papierów Wartościowych (zatem dba o reputację, wyniki finansowe i odpowiednią wartość firmy).

Niektóre ze spółek zwróciły uwagę, że Dyrektywy, nakładają obowiązek ochrony takich odbiorców na Państwa Członkowskie a nie na przedsiębiorstwa energetyczne. Z uwagi na to, spółki nie opracowały programów pomocy, choć jedna z nich podała szereg działań podejmowanych w kierunku ochrony odbiorcy wrażliwego społecznie. Trzeba jednak odnotować, że to głównie spółki państwowe nie mają takich programów.

### **3. Próba oszacowania liczby odbiorców wrażliwych społecznie.**

**Zespół nie jest w stanie oszacować liczby potencjalnych beneficjentów.** Nie ma bowiem prowadzonych oddzielnych analiz tego zjawiska zarówno w gminach, jak i w przedsiębiorstwach energetycznych. Wynikać to może także z faktu, że w polskiej praktyce występuje „*brak systematycznego, kompleksowego monitoringu podstawowych wymiarów ubóstwa i wykluczenia*” a prowadzone analizy są „*fragmentaryczne lub sporadyczne*”, przy czym stosowane wskaźniki są cząstkowe, mało zagregowane i brak jest syntetycznych wskaźników.<sup>22</sup> Grupy społeczne zaliczane do sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego, są natomiast tymi, które w pierwszej kolejności mogą zostać zakwalifikowane jako odbiorcy wrażliwi społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu.

Pewne jest, że ostateczne przesądzenie kategorii odbiorców przy ustalaniu definicji odbiorcy wrażliwego społecznie, a także ustalenie kryteriów będzie miało bezpośrednie przełożenie na liczbę beneficjentów objętych tego rodzaju pomocą.

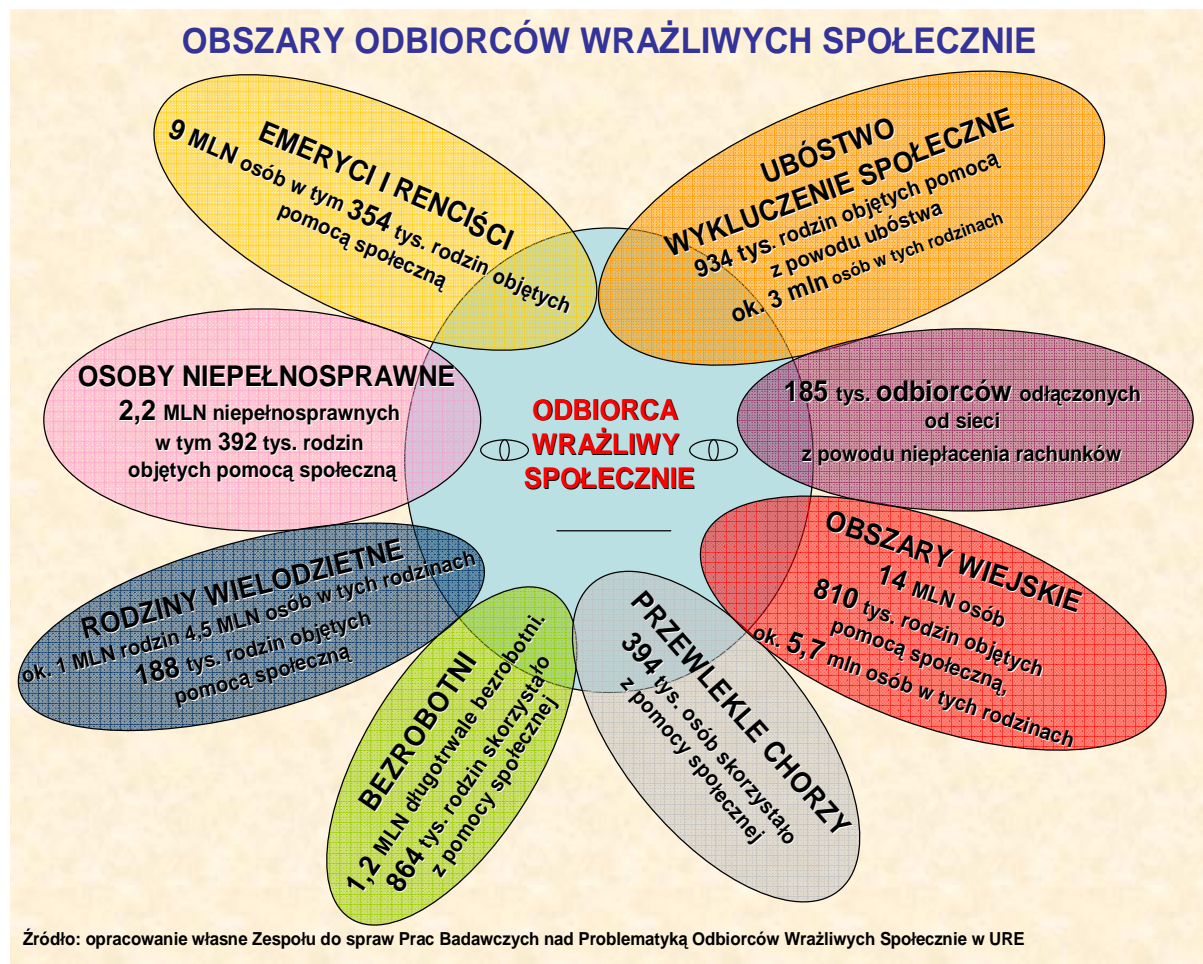
Rysunek 1. przedstawia potencjalną skalę beneficjentów, z których pewna część znalazła by się w obszarze odbiorców wrażliwych społecznie. Nie da się wprost odpowiedzieć na pytanie ilu odbiorców czy też gospodarstw domowych dotyczyć będzie analizowany problem. **Można jedynie przybliżyć obszary potencjalnych grup społecznych**

---

<sup>22</sup> S.Golinowska, I.Topińska - „Wykluczenie społeczne - koncepcja i pomiar”, Prezentacja IPiSS, 24 lipca 2006 r. Materiał otrzymany z MPiPS.

potrzebujących wsparcia w zakresie ich ochrony przed ostatecznym wstrzymaniem dostaw energii/gazu.

Rysunek 1. Obszary odbiorców wrażliwych społecznie, na podstawie danych z 2006 r.



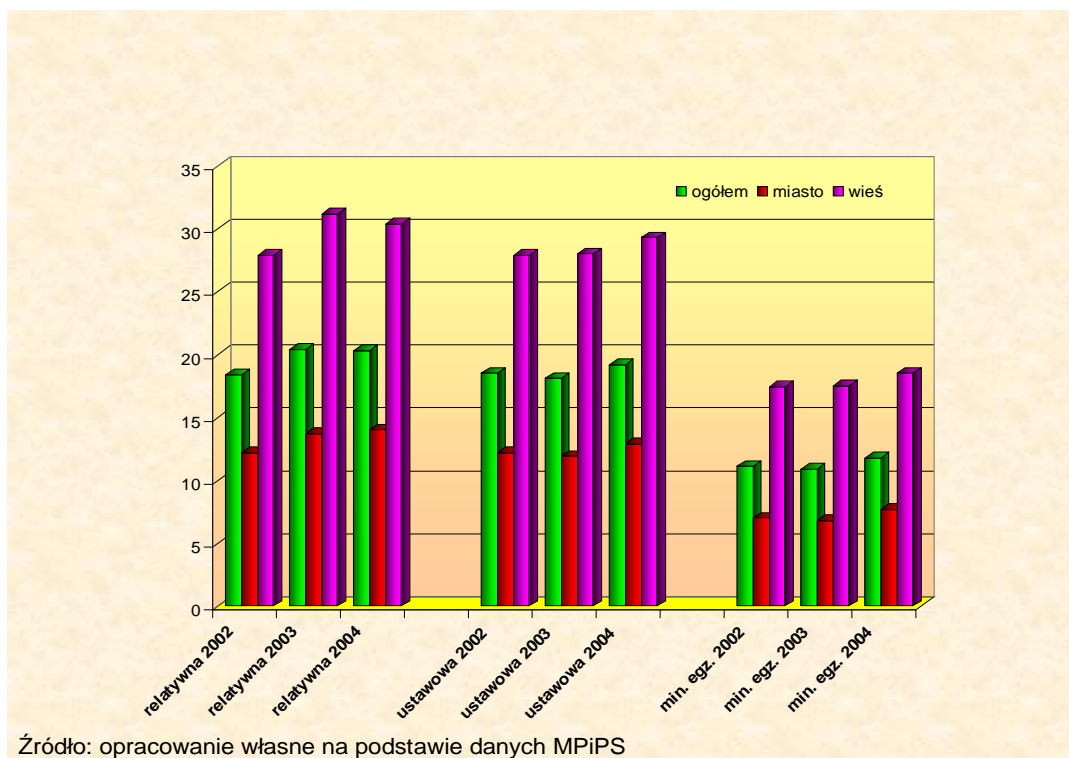
Warto zwrócić uwagę, na liczbę rodzin z poszczególnych obszarów wykresu objętych pomocą społeczną. Jest ona o tyle istotna, że wskazuje na gospodarstwa domowe, które z różnego rodzaju powodów, przykładowo: bezrobocia, ubóstwa czy niepełnosprawności korzystają z pomocy społecznej. Rodzina, rozumiana jako gospodarstwo domowe w przybliżeniu odpowiadałaby kategorii odbiorcy w rozumieniu ustawy - Prawo energetyczne (art. 3 pkt 13).

Są to rodziny, które już skorzystały z tej pomocy<sup>23</sup>, można zatem przypuszczać, że znalazłyby się w obszarze gospodarstwa domowego wrażliwego społecznie. Jednocześnie należy pamiętać, że w obszarach tych znajdują się osoby/rodziny, które nie korzystały z pomocy społecznej w tym zakresie, ale spełniałyby kryteria odbiorców wrażliwych społecznie i powinny zostać objęte pomocą.

<sup>23</sup> Dane statystyczne w oparciu o sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń-grudzień 2006 - Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Odsetek osób w gospodarstwach domowych zagrożonych różną formą ubóstwa w latach 2002-2004 był wysoki, co przedstawia poniższy wykres.

**Wykres 1. Odsetek osób w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem, w latach 2002 - 2004.**<sup>24</sup>



Sytuacja materialna gospodarstw domowych w 2005 roku była zbliżona do tej z roku poprzedniego.<sup>25</sup> Byłaby to zatem najbardziej znacząca grupa beneficjentów, którzy skorzystali by z form pomocy przygotowanych dla odbiorców wrażliwych społecznie.

I tak, w 2006 roku z pomocy z powodu ubóstwa skorzystało 934 tys. rodzin, gdzie liczba osób w rodzinie wynosiła blisko 3 miliony.<sup>26</sup> Odsetek osób w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem w 2006 r. był niższy niż w roku 2005, i tak: 2006 r. - ubóstwo relatywne - 17,7%, ustawowe - 15,1% i minimum egzystencji - 7,8% a w 2005 r. odpowiednio: 18,1%; 18,1%; 12,3%.<sup>27</sup>

Warto zwrócić uwagę na liczbę rodzin objętych pomocą społeczną, zamieszkujących tereny wiejskie. Mieszkańcy tych terenów w największym stopniu zagrożeni są ubóstwem. W 2006 roku objęto pomocą 810 tys. takich rodzin, w których funkcjonowało ok. 5,7 mln

<sup>24</sup> Brak jest aktualnych danych.

<sup>25</sup> Iwona Figaszewska „O konieczności ochrony gospodarstw domowych słabych ekonomicznie na rynku energii elektrycznej oraz gazu”, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki 1/2008 .

<sup>26</sup> Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń-grudzień 2006., Dział 4 – Powody przyznania pomocy., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>27</sup> Polska rynek pracy i zabezpieczenie społeczne podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997-2006”, tabl. 24, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

członków<sup>28</sup>. Wśród rodzin zamieszkujących tereny wiejskie ponad 405 tys. rodzin otrzymało pomoc finansową z powodu ubóstwa.

Inną znaczącą, 9 milionową grupę stanowią emeryci i renciści. W 2006 roku ok. 354 tys. rodzin emerytów i rencistów objętych zostało pomocą społeczną.

Ponadto, pomocą społeczną zostało objętych 392 tys. rodzin osób niepełnosprawnych, 188 tys. rodzin wielodzietnych, 394 tys. osób przewlekłe chorych. Blisko 864 tys. rodzin skorzystało z pomocy z powodu bezrobocia. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła w 2006 r. 14,9% i była niższa niż w 2005 r. - 17,6%.<sup>29</sup> W grudniu 2007 r. stopa bezrobocia wynosiła 11,4%.<sup>30</sup>

Wszystkie te rodziny charakteryzują się swoistego rodzaju „wrażliwością” społeczną i mogą wymagać dodatkowej ochrony przed pozbawieniem ich dostaw energii czy gazu.

Liczba odbiorców odłączonych od sieci w 2006 r. z powodu niepłacenia rachunków wynosząca ok. 185 tys. może jedynie wskazywać skalę problemu.<sup>31</sup> Można przypuszczać, że w tych przypadkach nie zadziałały mechanizmy pomocy społecznej, jak również inne działania społeczne, np. programy pomocowe przedsiębiorstw, chroniące tych odbiorców przed zastosowaniem najbardziej drastycznego środka, jakim jest pozbawienie ich dostępu do energii czy gazu.

Poniższy wykres przedstawia liczbę odłączeń od sieci elektroenergetycznej spowodowanej niepłaceniem rachunków przez gospodarstwa domowe, w podziale na poszczególnych dostawców w 2006 r.

---

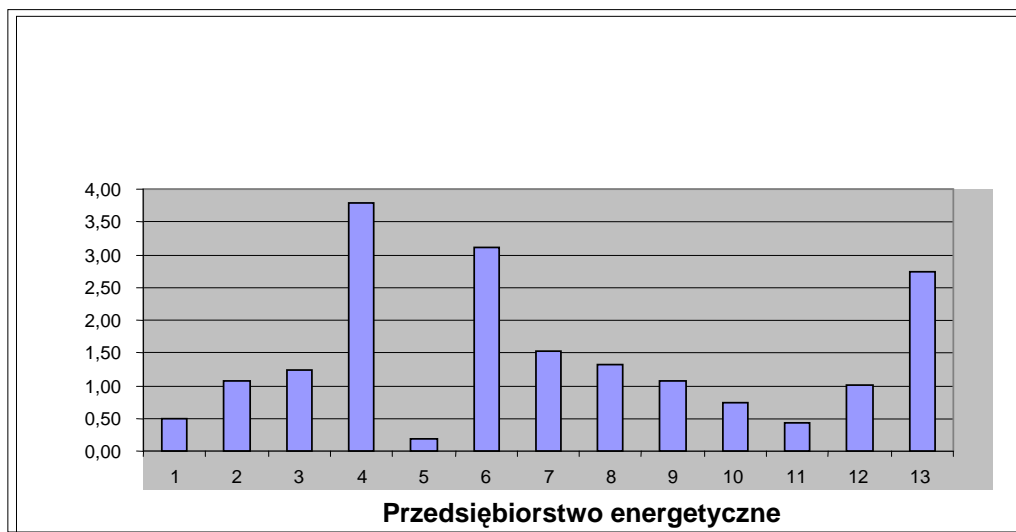
<sup>28</sup> Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń-grudzień 2006., Dział 5 – Typy rodzin objętych pomocą społeczną., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>29</sup> Polska rynek pracy i zabezpieczenie społeczne podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997-2006”, tabl. 27, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>30</sup> Sytuacja na rynku pracy w grudniu 2007 r.- [www.mps.gov.pl](http://www.mps.gov.pl)

<sup>31</sup> Na podstawie danych URE. Liczba odłączeń nie jest precyzyjnym wskaźnikiem, ponieważ zawiera przypadki nie uregulowania rachunku z innych przyczyn niż ubóstwo.

**Wykres 2. Udział odbiorców odłączonych z powodu niepłacenia rachunków w grupach G, w odniesieniu do ilości odbiorców grupy taryfowej G danego przedsiębiorstwa energetycznego, ogółem w %, w 2006 r.**



Źródło: dane URE.

Warto także zwrócić uwagę na informację dotyczącą liczby udzielonych przez gminy dodatków mieszkaniowych gospodarstwom domowym. Od 1 stycznia 2004 r. gminy ponoszą wszystkie wydatki związane z wypłatą dodatków mieszkaniowych. Zlikwidowana została dotacja z budżetu na ten cel.

W roku 2006 udzielono ogółem 8.472.685 dodatków mieszkaniowych o przeciętnej wysokości 137,90 zł na łączną kwotę 1.168.118.745 zł.<sup>32</sup> Warto zaznaczyć, że wydatki mieszkaniowe, w tym na ogrzewanie gospodarstw domowych w 2006 r. w przeliczeniu na 1 osobę w stosunku do 2005 r. wykazały ogólny wzrost o prawie 8%, z tego w gospodarstwach pracowniczych - o ok. 7,5%, natomiast w gospodarstwach emerytów i rencistów - o ok. 8%.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Dodatki mieszkaniowe wypłacone w 2006 r., tabl. 17 - materiał przekazany przez Ministerstwo Infrastruktury.

<sup>33</sup> „Społeczne aspekty mieszkalnictwa” - materiał przekazany przez Ministerstwo Infrastruktury.

**Tabela 1. Wydatki mieszkaniowe na 1 osobę w gospodarstwach domowych w latach 2001 - 2006 (w zł. miesięcznie) <sup>1/</sup>**

Rok	Gospodarstwa pracownicze			Gospodarstwa emerytów i rencistów		
	Ogółem wydatki	Wydatki mieszkaniowe	Udział (w %) wydatków mieszkaniowych	Ogółem wydatki	Wydatki mieszkaniowe	Udział (w %) wydatków mieszkaniowych
2001	628	116	18,5	663	148	22,3
2002	641	124	19,4	683	160	23,4
2003	673	134	19,9	698	167	23,9
2004	705	137	19,4	715	169	23,6
2005	726	143	19,7	729	175	24,0
2006	780	153	19,6	787	192	24,4

<sup>1/</sup> Szacunki IRM w oparciu o dane GUS i badania własne Ministerstwa Infrastruktury,

Źródło: „Społeczne aspekty mieszkalnictwa” - materiał przekazany przez Ministerstwo Infrastruktury.

W tym samym czasie wydatki w gospodarstwach pracowniczych za użytkowanie mieszkania i nośniki energii w przeliczeniu na 1 osobę wzrosły średnio o około 7%, natomiast w gospodarstwach emerytów i rencistów o prawie 10%. Ten wzrost był spowodowany głównie wzrostem wydatków na nośniki energii: w gospodarstwach pracowniczych o ponad 12%, a w gospodarstwach emerytów i rencistów o około 14%.<sup>34</sup>

Można postawić tezę, iż gospodarstwa domowe, które są tą pomocą objęte, mogą mieć trudności również z regulowaniem opłat za energię lub gaz. Znajdą się one wówczas w obszarze odbiorcy wrażliwego społecznie.

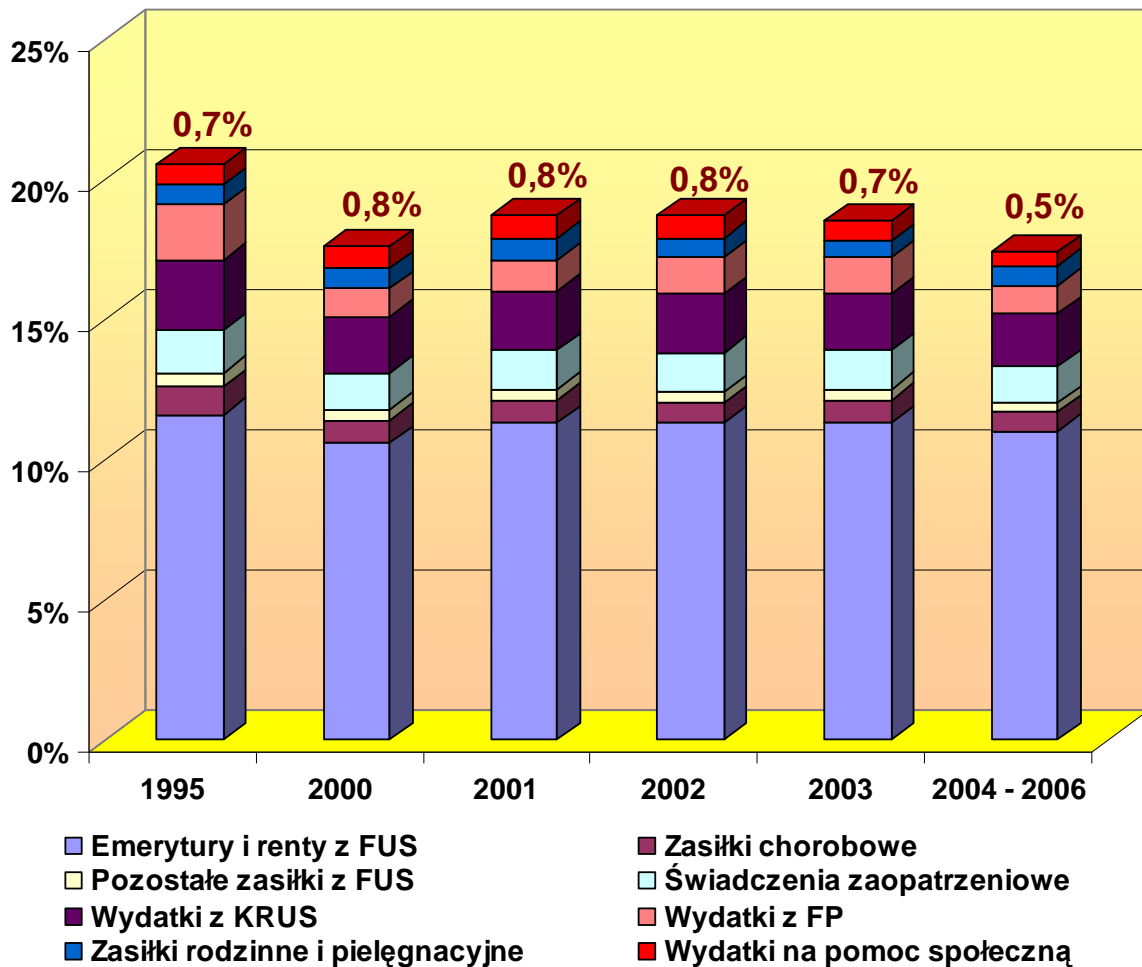
Trzeba także zauważyć, że środki finansowe przeznaczone na realizację przez Państwo pomocy społecznej są ograniczone. Jak pokazuje poniższy wykres udział wydatków socjalnych w Produkcie Krajowym Brutto od wielu lat kształtują się na niewielkim poziomie i od 2004 r. wynosi 0,5%. W strukturze wydatków socjalnych z budżetu państwa wydatki na pomoc społeczną w 2006 r. stanowiły zaledwie 2 % i były najniższe od 2001 r. (2001 r. - 3,4%, 2005 r. - 2,4%).<sup>35</sup>

<sup>34</sup> „Społeczne aspekty mieszkalnictwa” - materiał przekazany przez Ministerstwo Infrastruktury.

<sup>35</sup> „Polska rynek pracy i zabezpieczenie społeczne podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997-2006”, tabl. 12, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.



**Wykres 3. Udział wydatków na pomoc społeczną w PKB, w latach 1995 - 2006.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS, w tym: „Polska rynek pracy i zabezpieczenie społeczne podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997-2006”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

#### 4. Ceny nośników energii w Polsce.

##### 4.1. Ceny nośników energii w Polsce na tle Unii Europejskiej.

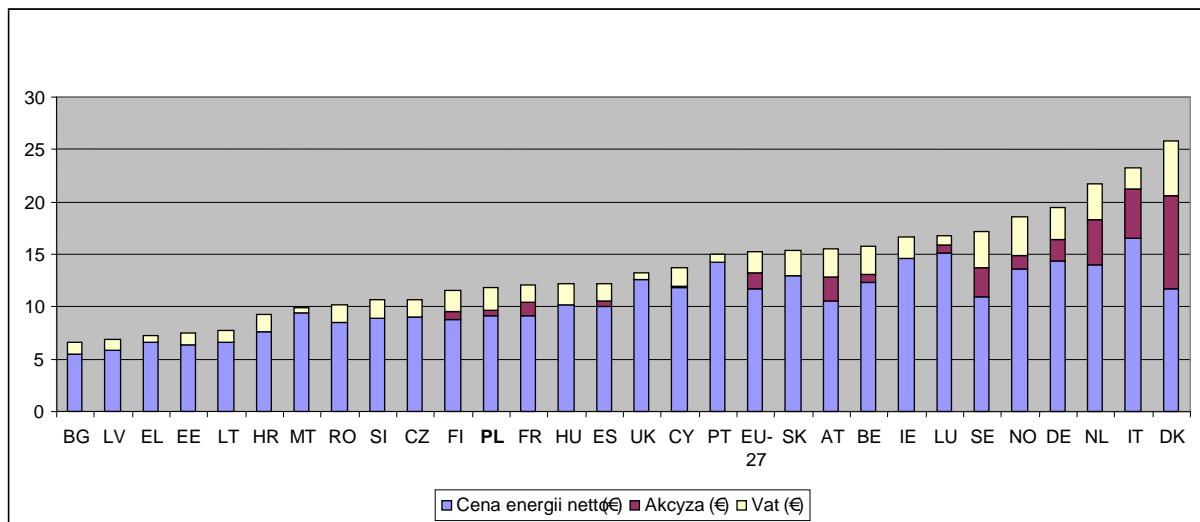
Ceny energii elektrycznej są jednym z głównych czynników wpływających na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz znaczącymi kosztami w budżetach gospodarstw domowych w Polsce. Statystyczny Polak wydaje 10% swoich dochodów na nośniki energii, w tym 5,3 % na energię elektryczną.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> dane za publikacją GUS - Budżety gospodarstw domowych w 2006 r. - [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_budżety\\_gospodarstw\\_domowych\\_w\\_2006.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_budżety_gospodarstw_domowych_w_2006.pdf).  
Stosunek przeciętnych dochodów rozporządzalnych przeciętnego gospodarstwa domowego na 1 osobę netto do wydatków na nośniki energii (w tym energię elektryczną i gaz) w gospodarstwach domowych na 1 osobę.

a) Energia elektryczna.

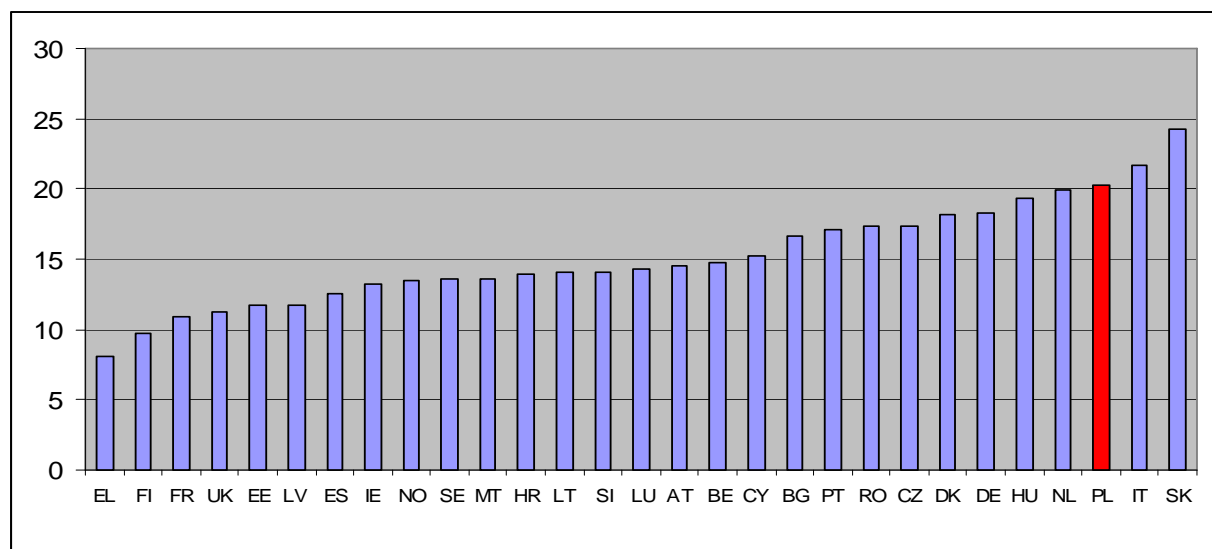
Energia elektryczna w Polsce jest droższa niż w następujących krajach UE: Bułgarii, Czechach, Estonii, Grecji, Łotwie, Litwie, Malcie, Rumunii, Słowenii, Węgrzech oraz Finlandii, co przedstawia poniższy wykres.

**Wykres 4. Cena energii brutto dla gospodarstw domowych, stan na 1 lipca 2007, (€/kWh).**



Źródło: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/excise\\_duties/energy\\_products/rates/excise\\_duties-part\\_II\\_energy\\_products-en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_II_energy_products-en.pdf)

**Wykres 5. Cena energii brutto dla gospodarstw domowych, stan na 1 stycznia 2007, liczona według parytetu siły nabywczej (PPS/100 kWh).**



Źródło: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-07-080/EN/KS-SF-07-080-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-080/EN/KS-SF-07-080-EN.PDF)

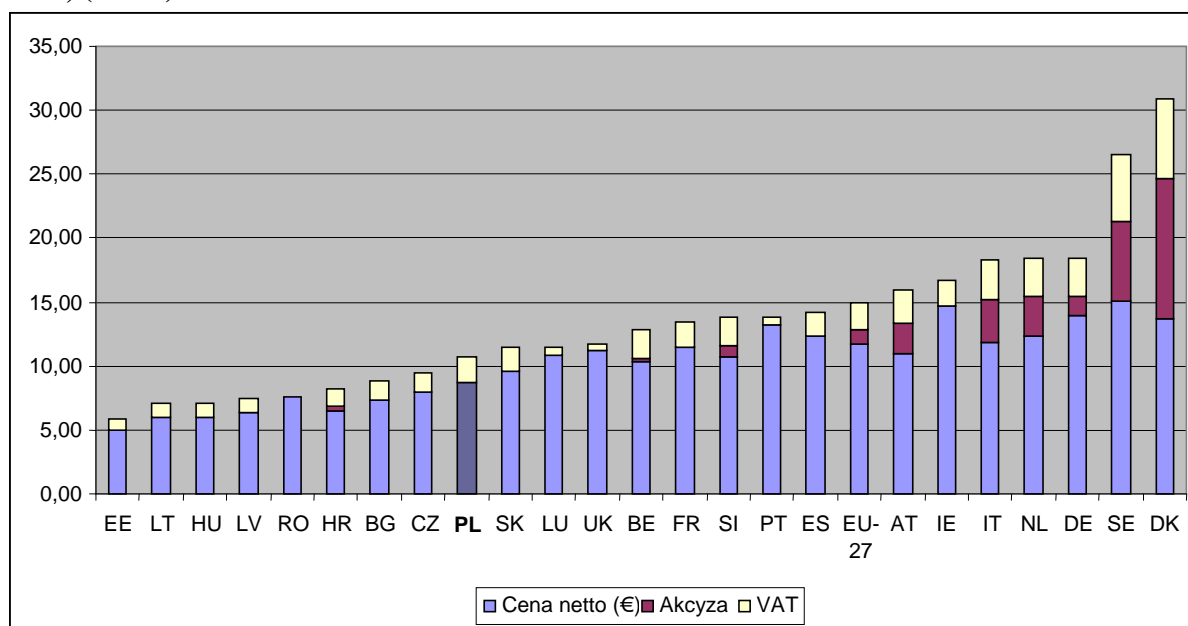
W wykresie 5, Purchasing Power Standards (PPS) to abstrakcyjna jednostka, za którą można nabyć porównywalne koszyki dóbr w każdym kraju. Stosowana do porównań statystycznych pomiędzy krajami, umożliwiając pominięcie różnic cenowych.

W relatywnym ujęciu do cen towarów i usług, cena energii brutto dla gospodarstw domowych w Polsce lokuje się pośród najwyższych cen energii w państwach UE i zajmuje trzecie miejsce, zaraz po cenach na Słowacji i we Włoszech.

b) Gaz ziemny.

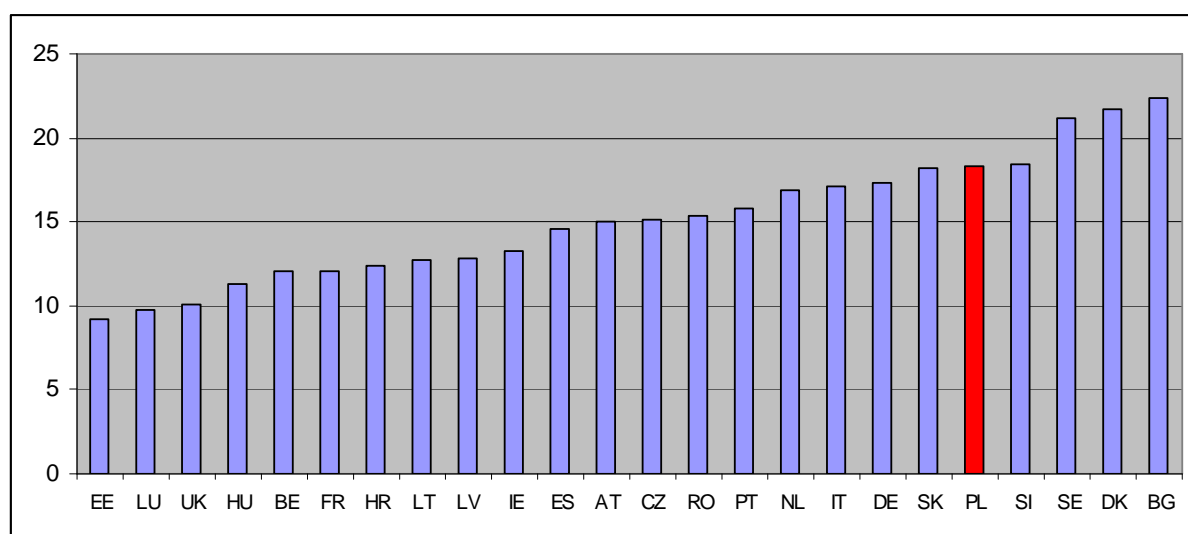
Cena Gazu ziemnego w Polsce, w porównaniu z innymi Państwami UE, nie jest wysoka. Gaz ziemny zwolniony jest w Polsce z akcyzy do 30 kwietnia 2014 r.

**Wykres 6. Cena gazu ziemnego brutto dla gospodarstw domowych, stan na 1 stycznia 2007, (€/GJ).**



Źródło: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/excise\\_duties/energy\\_products/rates/excise\\_duties-part\\_II\\_energy\\_products-en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_II_energy_products-en.pdf)

**Wykres 7. Cena gazu ziemnego brutto dla gospodarstw domowych, stan na 1 stycznia 2007, liczona według parytetu siły nabywczej (PPS/GJ).**



Źródło: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-07-078/EN/KS-SF-07-078-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-078/EN/KS-SF-07-078-EN.PDF)

W relatywnym ujęciu do cen towarów i usług, cena gazu brutto dla gospodarstw domowych w Polsce jest piątą najwyższą w UE, po cenach w Bułgarii, Danii, Szwecji i Słowenii.

#### **4.2. Akcyza i VAT.**

Obłożenie energii elektrycznej wysokim podatkiem akcyzowym na poziomie 20 zł/MWh oraz stawką podstawową VAT w wysokości 22%, ma charakter fiskalny. W strukturze ceny energii elektrycznej akcyza i VAT stanowią 23 %.

Wysokie stawki podatków silnie wpływają na sytuację ekonomiczno - społeczną odbiorców energii, poprzez spowodowanie dodatkowego wzrostu cen energii elektrycznej dla odbiorców końcowych.

Dodatkowo, wzrost cen energii powodowany podatkiem akcyzowym, skutkuje nie tylko wzrostem opłat za dostarczoną do domów energię, ale też rzutuje w istotny sposób na podwyżki cen artykułów konsumpcyjnych i usług, powodując zwiększenie wydatkowania środków finansowych dla gospodarstw domowych niemal w każdym aspekcie ich funkcjonowania.

Należy przypuszczać, że dzięki obniżce obciążeń podatkowych, zawartych w cenach energii i gazu, nastąpi spadek liczby gospodarstw domowych wrażliwych społecznie. W sposób korzystny przesunie się zatem granica gospodarstw domowych, które nie mogą poradzić sobie z uregulowaniem płatności za energię i gaz. Tym samym, spadnie liczba beneficjentów, korzystających ze środków finansowych na rzecz pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie, udzielanych dotychczas z funduszy pomocy społecznej i od przedsiębiorstw energetycznych.

**Akcyza** jest podatkiem zharmonizowanym, czyli istnieje wspólny system podatku akcyzowego w Unii Europejskiej, który obejmuje regulacje dotyczące następujących wyrobów - wyroby energetyczne, energia elektryczna, alkohol i napoje alkoholowe oraz wyroby tytoniowe.

Podstawowym aktami, które regulują zagadnienie **podatku akcyzowego w Unii Europejskiej** są: **dyrektywa Rady 2003/96/WE** w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej oraz **dyrektywa Rady 2004/74/WE** zmieniająca Dyrektywę 2003/96/WE w odniesieniu do możliwości stosowania przez niektóre Państwa Członkowskie, czasowych zwolnień i obniżek poziomu opodatkowania w odniesieniu do produktów energetycznych i energii elektrycznej.

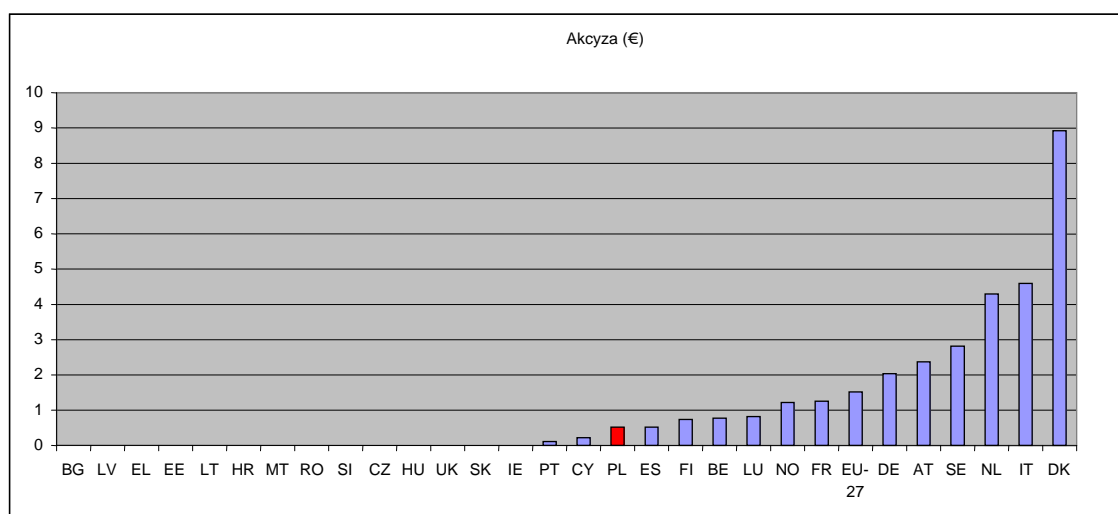
Na podstawie załącznika I tabela C do dyrektywy Rady 2003/96/WE minimalne stawki akcyzy na energię elektryczną wynoszą **0,5 EUR/MWh dla odbiorców komercyjnych i 1 EUR/MWh dla odbiorców w gospodarstwach domowych**, zaś na gaz ziemny odpowiednio 0,15 EUR/GJ oraz 0,30 EUR/GJ. Dyrektywa zezwala jednocześnie na czasowe zwolnienie gazu ziemnego z akcyzy na okres 10 lat od jej wprowadzenia. Zgodnie z Dyrektywą, obowiązek zapłaty podatku akcyzowego powstaje z chwilą dostarczenia odbiorcom finalnym.

Podstawowym **polskim aktem prawnym** w tym zakresie jest **ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym**. W art. 75 ust. 2 ustawodawca określił wysokość akcyzy na energię elektryczną na poziomie 20 PLN/MWh. Ustawa określa, iż obowiązek podatkowy powstaje z chwilą, wprowadzenia energii do obrotu na etapie produkcji energii elektrycznej. Gaz ziemny zwolniony jest z akcyzy do 30 kwietnia 2014 r., na podstawie zwolnienia przejściowego udzielonego zgodnie z dyrektywą Rady.

Stawka akcyzy w Polsce jest nie tylko jedną z wyższych w Europie, ale również jej udział w cenie energii jest jednym z najwyższych, w porównaniu z udziałem obciążeń podatkowych w cenie energii innych państw członkowskich UE, co pokazuje wykres 8.

Przy minimalnej wysokości akcyzy 0,5 Euro dla odbiorców przemysłowych i 1 Euro dla gospodarstw domowych wysokość nakładanej akcyzy na energię elektryczną wynosi od 0 - dla krajów, które uzyskały derogację do 80 Euro - dla Danii. **Polska, przy akcyzie 20 PLN (ok. 6 Euro), plasuje się w grupie krajów o wysokiej akcyzie, co pokazuje wykres 8.**

**Wykres 8. Wysokość akcyzy energii elektrycznej dla gospodarstw domowych, stan na 1 lipca 2007 r.,( €/kWh).**



Źródło: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/excise\\_duties/energy\\_products/rates/excise\\_duties-part\\_II\\_energy\\_products-en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_II_energy_products-en.pdf)

VAT, podobnie jak akcyza, jest również podatkiem pośrednim zharmonizowanym na poziomie UE. Podstawowym aktem, który reguluje zagadnienie **podatku VAT w Unii Europejskiej** jest dyrektywa **2006/112/WE** o wspólnym podatku od towarów i usług, która **ustanawia minimalną wysokość stawki podstawowej VAT na poziomie 15%**. Zgodnie z **artykułem 102 dyrektywy**, państwa członkowskie **mogą stosować obniżoną stawkę podatku VAT** względem gazu i energii elektrycznej, jeżeli nie spowoduje to ryzyka zakłócenia konkurencji. Stawka ta, zgodnie z artykułem 99 dyrektywy, **nie może być mniejsza niż 5%**.

Przed zastosowaniem obniżonej stawki, **państwo członkowskie obowiązane jest poinformować o zamiarze wprowadzenia takiej stawki Komisję Europejską, która oceni ryzyko zakłócenia konkurencji.**

W chwili obecnej w Polsce podatek VAT jest regulowany przez **ustawę z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług**. Ustawa ustanawia stawkę podstawową na poziomie 22% i stawkę obniżoną na poziomie 7%.

Na podstawie przepisów tej ustawy energia elektryczna i gaz jest towarem, zaś obowiązek podatkowy powstaje z chwilą dostarczenia towaru. W chwili obecnej do dostaw energii elektrycznej stosuje się stawkę podstawową w wysokości **22% VAT**.

Stawka podatku VAT w Polsce w wysokości 22% na energię elektryczną **jest jedną z najwyższych w Europie**, wyższa jest jedynie w Danii i Szwecji. Najniższe stawki, w przedziale 5-6% podatku VAT, są zaś stosowane we Francji, Luksemburgu, Portugalii, Malcie i Wielkiej Brytanii.

**Tabela 2. Stawki VAT na gaz i energię elektryczną w Unii Europejskiej.**

Państwo	MT <sup>1</sup>	UK	PT	FR <sup>2</sup>	LU	EL	IT	IE <sup>3</sup>	CY	DE	ES	EE	LV	LT	NL	CZ	SK	AT	HU	SI	BE	PL	FI	DK	SE
Gaz	0	5	5	5,5	6	9	10	13,5	5	16	16	18	18	18	19	19	19	20	20	20	21	22	22	25	25
Energia	5	5	5	5,5	6	9	10	13,5	15	16	16	18	18	18	19	19	19	20	20	20	21	22	22	25	25

- 1) Brak podatku w przypadku dostarczania przez dostawcę publicznego.
- 2) Obniżona stawka tylko dla odbiorców publicznych operatorów.
- 3) Stawki przejściowe.

Źródło: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_2006_en.pdf)

## ROZDZIAŁ IV. MODEL POMOCY ODBIORCOM WRAŻLIWYM SPOŁECZNIE.

Pozyskane informacje o tym, jakie środki pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie stosują inne kraje europejskie były bardzo inspirujące dla wypracowania propozycji wprowadzenia takich rozwiązań w Polsce. Oczywiście jest, że nie można „odwzorować” rozwiązań przyjętych w systemie prawno-ekonomiczno-społecznym jednego państwa w innym państwie, o odmiennym systemie.

Zachęcającymi przykładami do podjęcia działań przez Polskę, która dopiero zaczyna zmagać się z problemem odbiorcy wrażliwego społecznie na liberalizowanych rynkach energii oraz gazu, są przykłady Wielkiej Brytanii czy Węgier.

Zespół, w swoich końcowych propozycjach, wybrał zatem spośród rozwiązań stosowanych w krajach europejskich, te spośród nich, które zdaniem Zespołu w realny sposób pomogą odbiorcom, którzy takiej pomocy wymagają. Zespół dostosował przy tym propozycje zmian do warunków polskich, licząc się z odmiennym systemem prawnym, ekonomicznym oraz ograniczeniami finansowymi, nie proponując na przykład przyjęcia licznych, skutecznych programów pomocowych stosowanych w Wielkiej Brytanii, ze względu m.in. na ich wysokie koszty<sup>37</sup> czy różnice w sposobie zużycia energii.

### 1. Definicja odbiorców wrażliwych społecznie.

**Problem odbiorców wrażliwych społecznie jest na tyle szeroki i złożony, że jego rozwiązanie jest domeną Państwa**, podejmującego działania zarówno w sferze polityki społecznej, gospodarczej, jak i polityki dochodowej oraz podatkowej.

Z uwagi na fakt, że na sytuację odbiorcy wpływają zarówno czynniki ekonomiczne (dochód), jak i losowe (bezrobocie, przewlekła choroba, niepełnosprawność), to należy mówić o odbiorcy wrażliwym w sensie „społecznym” a nie tylko w sensie „ekonomicznym”.

Przedstawione przez Zespół propozycje mają na celu zaktywizowanie pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie, poprzez działanie *ex ante* - niedopuszczenie do

---

<sup>37</sup> Środki finansowe na walkę z ubóstwem energetycznym w Wielkiej Brytanii pochodzą z różnych programów pomocowych. Wydatki na programy pomocowe przeprowadzone od roku 2000 wyniosły łącznie ok.£20 mld i tak np.: w ramach Fuel Poverty Scheme zainwestowano £2 mld; w ramach programu Winter Fuel Payments - zainwestowano £2 mld; władze lokalne w Anglii, w ramach programu Decent Homes Standard zainwestowały - £5 mld; Przedsiębiorstwa energetyczne także włączyły się do walki z ubóstwem energetycznym poprzez swoje programy pomocowe realizowane w ramach CSR oraz w ramach statutowych obowiązków. Koszt programów pomocowych w 6 największych przedsiębiorstwach energetycznych, w tym pomocy udzielanej w ramach taryf socjalnych, inicjatyw partnerskich, z funduszy tych przedsiębiorstw, wynosił w roku 2007 ok.£ 41,2 mln. Zob. “The UK Fuel Poverty Strategy - 5th Annual Progress Report 2007”, [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk) oraz “Ofgem’s review of Suppliers’ voluntary initiatives to help vulnerable customers”, Update, 8 October 2007, [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk)

wstrzymania dostaw energii/gazu, a nie dopiero zwalczanie tego zjawiska, czyli działania podejmowane *ex post* - już, gdy nastąpi wstrzymanie dostaw. Należy bowiem uznać powszechną dostępność podstawowego dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia elektryczna, i prawnie usankcjonować pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie w uniknięciu wstrzymania dostaw energii elektrycznej czy gazu.

**Wydaje się możliwe i wystarczające zastosowanie kryteriów przyznawania pomocy, określonych w ustawach: 1) o pomocy społecznej - art. 7, ustanawiającego kryterium społeczne (m.in.: ubóstwa, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej i ciężkiej choroby, potrzeby ochrony macierzyństwa i wielodzietności), stosowanego w związku z art. 8 ust. 2 - tj. przy jednoczesnym zastosowaniu kryterium dochodowego (osoby samotnie gospodarującej, na osobę w rodzinie, rodziny); 2) o dodatkach mieszkaniowych - art. 3 ust.1.**

**Zespół proponuje przyjęcie definicji w odniesieniu do tworzenia systemów pomocy wyłącznie dla grupy odbiorców wrażliwych społecznie, w tym zawężenie definicji do odbiorców paliw gazowych i energii elektrycznej w gospodarstwie domowym tzw. odbiorcy komunalno-bytowi (grupy taryfowe G), osób fizycznych, nie prowadzących działalności gospodarczej, zameldowanych w lokalu bez statusu odbiorcy zdefiniowanego w art. 3 § 13 ustawy-Prawo energetyczne (członkowie rodziny odbiorcy).**

**Zespół proponuje nie zajmować się szczególnie grupą odbiorców z terenów wiejskich i oddalonych, w kontekście przygotowywania specjalnego programu wsparcia tych odbiorców.** Zespół proponuje objęcie tej grupy odbiorców takimi samymi formami pomocy, jak pozostałych odbiorców wrażliwych społecznie.

## **2. Założenia do modelu pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie.**

**2.1. Ze względu na brak zarówno danych statystycznych dotyczących liczby oraz wielkości dotychczas udzielonej pomocy na opłacenie rachunku za energię elektryczną oraz gaz przez gminy oraz przedsiębiorstwa energetyczne, jak i odpowiedniego instrumentarium badawczego, Zespół nie jest w stanie określić: skali ilościowej odbiorców objętych proponowaną pomocą; przewidywanej wysokości pomocy indywidualnej (wielkości średniej pomocy); oraz skali środków finansowych ogółem, niezbędnych na zapewnienie pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie.**

**2.2. Uwzględniając zapisy Dyrektyw 2003/54/WE i 2003/55/WE Państwo musi zrealizować nałożony na niego obowiązek, wprowadzając zarówno stosowne zapisy do dokumentów przyjmowanych przez Rząd, jak i do obowiązujących aktów prawnych.**



2.3. W opinii Zespołu, **nie ma konieczności wypracowywania odrębnego Programu** pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie i stworzenia nowych ram legislacyjnych do podjęcia działań.

Obecnie obowiązujące ustawodawstwo, po wprowadzeniu w nim proponowanych zmian, umożliwi bowiem objęcie pomocą społeczną także odbiorców wrażliwych społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu.

2.4. **Zapisy w aktach prawnych dotyczące pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie przed wstrzymaniem dostaw energii/gazu, muszą się znaleźć zarówno w dokumentach/aktach prawnych dotyczących pomocy społecznej, jak też regulacji energetyki/gazu a także podatków.**

2.5. Analiza działań władz samorządowych, przeprowadzona w jednym z badań, „*pozwała stwierdzić, że zdecydowanie największy wpływ na działania samorządu wobec wykluczenia społecznego ma administracja centralna. Tam gdzie nie ma odpowiedniej ustawy, procedur i idących za tym środków finansowych, tam zazwyczaj nie ma dodatkowych programów.*”<sup>38</sup>

Dlatego też, **konieczne jest nadanie formom pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie rangi ustawowej.**

2.6. Zespół zdecydowanie skłania się w kierunku wyboru form pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie **przy udziale pomocy Państwa, realizowanej poprzez instytucje pomocy społecznej**, np. poprzez fundusze celowe, kontrakt socjalny, dodatek mieszkaniowy lub inne formy pomocy przyjęte przez instytucje pomocy społecznej (podobnie jak w: Albanii, Austrii, Chorwacji, Czechach, Norwegii, Rumunii, Serbii, Słowenii, Szwecji, na Węgrzech i we Włoszech).

Zespół proponuje **odrzuć formę pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie poprzez taryfy socjalne**, uwzględniając odchodzenie w Unii Europejskiej od subsydiowania skrośnego oraz główne cechy taryf socjalnych, polegające na tym, że: są one odstępstwem od podstawowej zasady taryfowania tj. całkowitego pokrycia kosztów uzasadnionych; inni odbiorcy muszą pokryć koszty taryfy socjalnej, co oznacza wyższe wydatki dla tych grup odbiorców; brak rentowności taryf socjalnych dla przedsiębiorstwa energetycznego; oraz zaburzoną transparentność cen.

---

<sup>38</sup> P. Błędowski, P. Kubica - „Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego w ramach polityki realizowanej na szczeblach samorządu terytorialnego”, Szkoła Główna Handlowa, Instytut Gospodarstwa Społecznego (Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania, PBZ-MIN-006/HO2/2003), Warszawa, październik 2006, str. 89. Materiał otrzymany z MPiPS. Osoby zaliczone do grupy wykluczenia społecznego, są tymi, które mogą stać się beneficjentami pomocy udzielanej odbiorcy wrażliwemu społecznie.

W obliczu pełnej liberalizacji rynku i rezygnacji z taryfowania grup taryfowych G taryfy socjalne w Polsce nie mają racji bytu.

2.7. Pomoc ta umiejscowiona byłaby **na szczeblu lokalnym, gminy - poprzez działanie ośrodków pomocy społecznej/ ośrodków pomocy rodzinie i wydziałów mieszkaniowych oraz we współpracy z oddziałami przedsiębiorstw energetycznych.**

**Podział środków pochodzących z budżetu powinien odbywać się na poziomie gminy**, jako formy pomocy społecznej - fundusz celowy, dodatek mieszkaniowy, kontrakt socjalny.

Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 - 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; pomocy społecznej; ochrony zdrowia; gminnego budownictwa mieszkaniowego.

Zgodnie natomiast z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r., Nr 64 poz. 593, ze zm.), do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in. opracowywanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (pkt 1); sporządzanie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej (pkt 2); przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych (pkt 5); utworzenie i utrzymanie ośrodka pomocy społecznej (pkt 18).

Szereg ustaw dotyczących funkcjonowania i zadań gminy, tworzy ramy prawne do **realizacji przez gminę polityki społecznej.**

Realizacja zadań własnych gminy z zakresu: pomocy społecznej, wypłat dodatków mieszkaniowych finansowana jest z budżetu własnego gminy, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej oraz ustawą o dodatkach mieszkaniowych. Należy rozważyć możliwość wprowadzenia dotacji celowej z budżetu państwa lub odpowiednich przesunięć w zakresie finansowania gmin by zwiększyć fundusze na wypłatę odpowiednich świadczeń na rzecz odbiorców wrażliwych społecznie poprzez zmianę ustawy z dnia 13 marca 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Są to zatem zadania bezpośrednio związane z realizacją polityki społecznej Państwa, którą powinna zostać także objęta pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej oraz gazu. Pomoc ta już obecnie jest finansowana z budżetów własnych gmin, poprzez pomoc społeczną oraz dodatek mieszkaniowy. Jednocześnie zwrócić uwagę należy,

że nie jest ona wystarczająca, na co może wskazywać liczba ok. 185 tys. odbiorców, których odłączono w 2006 r. od sieci z powodu niepłacenia rachunków za energię elektryczną.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia - Prawo energetyczne, do zadań własnych gminy należy planowanie i organizacja zaopatrzenia w m.in. energię elektryczną i paliwa gazowe. Władze gminy, zgodnie z art. 19 ustawy – Prawo energetyczne opracowują projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe. Projekt założeń, sporządzony dla gminy lub jej obszaru, powinien określać m. in. ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych.

W opinii Zespołu zasadne jest rozszerzenie projektu założeń planu sporządzanego przez gminę o określenie liczby odbiorców wrażliwych społecznie na terenie gminy oraz prognozę działań, które należy podjąć, w celu zapewnienia im ciągłości dostaw. Projekty założeń powinny zostać przygotowane we współpracy z właściwymi komórkami pomocy społecznej i wydziałami mieszkaniowymi w gminach. Wczesna identyfikacja odbiorców wrażliwych społecznie pozwoli zaplanować również środki finansowe w budżetach jednostek samorządu terytorialnego oraz podjąć inne działania aktywizujące grupę odbiorców wrażliwych. W celu zapewnienia środków finansowych dla odbiorców wrażliwych społecznie należy rozważyć możliwość przesunięcia środków finansowych z budżetu państwa na pomoc tym odbiorcom.

Za umiejscowieniem pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej oraz gazu na szczeblu gminnym przemawiają także wyniki jednych z przeprowadzonych badań, zgodnie z którymi *„skala lokalna nie tylko staje się pomocna w szybkim podejmowaniu działań i skróceniu czasu reakcji na powstające problemy społeczne, ale ponadto umożliwia przyjrzenie się „z bliska” nie tylko samym potrzebom, jakie są wyrażane przez konkretne grupy ludności, ale i mechanizmom ich zaspokojenia. (...) Skala środowiska lokalnego jest najbardziej właściwa dla oceny potrzeb w zakresie (...) pomocy społecznej oraz tworzenia warunków dla działalności organizacji pozarządowych i grup samopomocy. Skala ta jest również najbardziej odpowiednia do podejmowania działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie wykluczenia społecznego.”*<sup>39</sup>, tj. jednej z grup

---

<sup>39</sup> P. Błędowski, P. Kubica - „Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego w ramach polityki realizowanej na szczeblach samorządu terytorialnego”, Szkoła Główna Handlowa, Instytut Gospodarstwa Społecznego (Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania, PBZ-MIN-006/HO2/2003), Warszawa, październik 2006, str. 8-9. Materiał otrzymany z MPiPS.

potencjalnych beneficjentów pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej oraz gazu.

**2.8. Odbiorca wrażliwy społecznie mógłby zatem uzyskać środki finansowe na opłacenie należności za pobraną energię elektryczną czy paliwa gazowe z dwóch źródeł: 1) gminy, poprzez fundusz celowy, dodatek mieszkaniowy lub kontrakt socjalny (poprzez ośrodek pomocy społecznej, pomocy rodzinie lub wydział mieszkaniowy) oraz 2) ze spółki obrotu energią elektryczną lub gazem.**

**2.9. Zespół proponuje, aby pomocą dla grupy odbiorców wrażliwych społecznie objęte były dwa nośniki: energia i gaz,** co jest zgodne z Dyrektywami 2003/54/WE i 2003/55/WE.

W zakresie ciepła istnieją problemy ze zdefiniowaniem odbiorcy wrażliwego społecznie. Najczęściej bowiem umowa sprzedaży nie jest zawierana pomiędzy odbiorcą w gospodarstwie domowym a przedsiębiorstwem ciepłowniczym, tylko zawiera ją spółdzielnia mieszkaniowa, administracja czy wspólnota i to te podmioty stają się stronami ww. umowy. W związku z powyższym nie można ustalić osoby fizycznej, która byłaby odbiorcą wrażliwym społecznie. Nie znaczy to, że nie udziela się obecnie pomocy w zakresie opłat za ciepło. Są one udzielane poprzez dodatek mieszkaniowy wypłacany zarządcy nieruchomości, który rozlicza się z zakładem ciepłowniczym.

2.10. Nowym zadaniem Prezesa URE będzie współdziałanie z ministrami właściwymi do spraw: zabezpieczenia społecznego oraz budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej a także jednostkami samorządu terytorialnego, w zakresie przeciwdziałania wstrzymaniu dostaw energii elektrycznej lub paliw gazowych do odbiorców w gospodarstwach domowych. Jedną z form współdziałania będzie pomoc merytoryczna w szkoleniu pracowników ośrodków pomocy społecznej i ośrodków pomocy rodzinie w gminach, realizowana przez oddziały terenowe URE. W przyszłości należy rozważyć podjęcie szkoleń, wspólnie z tymi podmiotami, mających na celu promowanie poprawy efektywności energetycznej oraz oszczędzania energii.

2.11. W celu usprawnienia działań pomocy społecznej Zespół proponuje nałożyć na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek informowania gminy o planowanym zaprzestaniu dostaw energii lub gazu (podobnie jak w: Belgii, Holandii, Szwecji). Model nie nakłada żadnych innych dodatkowych obowiązków na przedsiębiorstwa energetyczne, co wiązałoby się z dodatkowymi kosztami.

2.12. Zespół proponuje aby, **środki finansowe pochodziły z różnych źródeł, zarówno z budżetu Państwa, dochodów własnych gmin, jak i ze spółek energetycznych.**

**Zmniejszenie obciążeń fiskalnych** nośników energii dla odbiorców w gospodarstwach domowych byłoby, w opinii Zespołu, optymalnym rozwiązaniem. Można oczekiwać, że dzięki obniżce obciążeń podatkowych zawartych w cenach energii i gazu nastąpi spadek liczby gospodarstw domowych wrażliwych społecznie. W sposób korzystny przesunie się zatem granica gospodarstw domowych, które nie mogą poradzić sobie z uregulowaniem płatności za energię i gaz.

Tym samym, spadnie liczba beneficjentów, korzystających ze środków finansowych na rzecz pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie, udzielanych dotychczas z funduszy pomocy społecznej. Rozwiązanie to wyeliminuje więc zbędne przekazywanie środków pieniężnych, z portfela podatnika do budżetu i ponownie jako pomoc społeczna do portfela podatnika.

2.13. Środki finansowe na pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie mogą pochodzić z **różnicy dochodów** (kwoty przekazanej do budżetu z tytułu opłat koncesyjnych) i **administracyjnych kosztów regulacji**, jakie przeznaczane są na potrzeby wykonywania zadań przez Prezesa URE przy pomocy Urzędu Regulacji Energetyki, które w 2007 r. wynosiły:

Dochody: 92.023 mln - wydatki: 37.170 mln. = **różnica: 54.853 mln.**

Proponujemy następujące warianty:

a) **100%** tej kwoty corocznie była przekazywana gminom na realizację zadania zleconego, co za 2007 r. oznaczałoby 54.853 mln.

54,853 mln/ 2478 gmin – **22,14 tys. dla 1 gminy rocznie;**

b) **75 %** tej kwoty corocznie była przekazywana gminom na realizację zadania zleconego, co za 2007 r. oznaczałoby 41.140 mln

41.140 mln/ 2478 gmin – **16,6 tys. dla 1 gminy rocznie;**

c) **50%** tej kwoty corocznie była przekazywana gminom na realizację zadania zleconego, co za 2007 r. oznaczałoby 27.426,5 mln

27.426,5 mln/ 2478 gmin – **11,1 tys. dla 1 gminy rocznie.**

Zaletą przyjęcia powyższego rozwiązania byłoby w miarę stałe źródło finansowania (oczywiście zależne od dochodów z opłat koncesyjnych i wydatków - kosztów regulacji URE w danym roku kalendarzowym).

Jednocześnie należy wskazać inny aspekt tego źródła. W istocie pomoc byłaby finansowana przez wszystkich koncesjonariuszy, w tym także przez spółki energetyczne i gazowe, które udzielają już pomocy, bądź zachęcane byłyby do wprowadzania własnych specjalnych programów pomocowych w ramach działań na rzecz tych grup odbiorców (w tym, programy CSR – *Corporate Social Responsibility*). Istnieje jednak ryzyko pojawienia się

zarzutu przeciwników pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie dublowania jej przez te same podmioty. Mogłoby zatem wytworzyć się niesprzyjające warunki dla propagowania dobrowolnych programów pomocowych CSR, w kontekście wcześniejszego finansowania tej pomocy poprzez wnoszone opłaty koncesyjne.

Z tego też punktu widzenia najlepszym wariantem do przyjęcia byłby „wariant 75%”, bowiem z jednej strony – gwarantuje w miarę należyty poziom środków do wykorzystania przez gminy – z drugiej zaś nie działa deprymująco na rozwój programów pomocowych realizowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne (CSR).

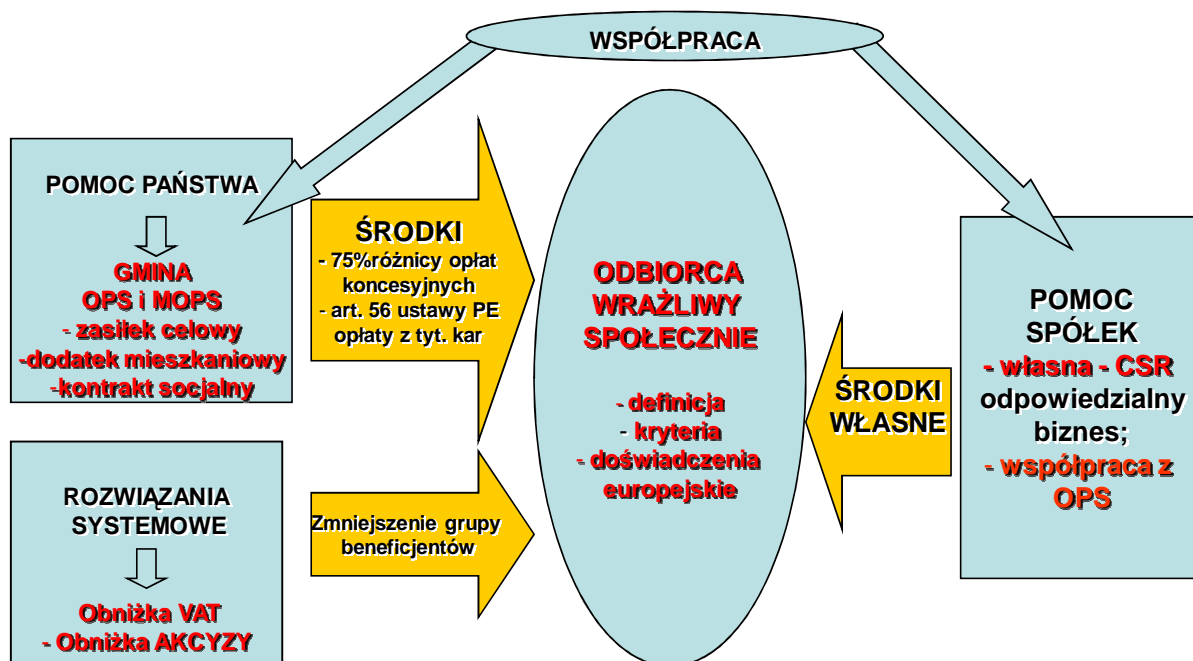
**2.14. Z art. 56 ustawy - Prawo energetyczne.** Opłaty z tytułu kar, wymierzonych przez Prezesa URE z tytułu przewinień wskazanych w projekcie zmian ustawy - Prawo energetyczne, zasilałyby budżety gmin.

Jest to jednak niepewne źródło finansowania, bowiem nie wiadomo kiedy i czy w ogóle w danym roku zostaną wymierzone przez Prezesa URE kary z ww. tytułów. Można również antycypować symboliczne opłaty w ww. tytułu kar.

### 3. Model pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie.

Proponowany przez Zespół model pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie, przedstawia się jak poniżej.

Rysunek 2. Model pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie



Źródło: opracowanie własne.

#### Zalety modelu:

1. Proponowany Model spełnia wymagania zawarte w Dyrektywach UE .
2. Propozycje Zespołu, sankcjonują już obecnie trwającą pomoc Państwa - poprzez np. fundusz celowy oraz we współpracy z przedsiębiorstwami energetycznymi.
3. Proponowane zmiany legislacyjne w dużej mierze wprowadzają do obrotu prawnego (legalizują) już stosowane rozwiązania, czy to przez pomoc społeczną (fundusz celowy) czy przez przedsiębiorstwa energetyczne (współpraca z ośrodkami pomocy społecznej).
4. Tym samym proponowany przez Zespół model jest stosunkowo łatwo wprowadzić w życie. Tym bardziej, że już obecnie są przeznaczone środki finansowe na ten cel, pochodzące z budżetu państwa oraz z przedsiębiorstw energetycznych.

5. Model proponuje zaktywizowanie pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie, poprzez działanie *ex ante* - niedopuszczenie do wstrzymania dostaw energii/gazu, a nie dopiero zwalczanie tego zjawiska, czyli działania podejmowane *ex post* - już, gdy nastąpi wstrzymanie dostaw.
6. Pomoc udzielana byłaby **jako pomoc: 1) Państwa (gmina - poprzez pomoc społeczną i wydziały mieszkaniowe), 2) przedsiębiorstw energetycznych i 3) jako pomoc przedsiębiorstw energetycznych przy współpracy z pomocą Państwa.**
7. **Daleko idąca indywidualizacja form i zakresu udzielanej pomocy.** Gmina i przedsiębiorstwa energetyczne indywidualizują formy i zakres udzielanej pomocy, tak **aby była ona adekwatna do aktualnej sytuacji indywidualnego odbiorcy wrażliwego społecznie** (fundusz celowy, kontrakt socjalny, dodatek mieszkaniowy, instalacja licznika przedpłatowego, rozłożenie należności na raty, umorzenie należności i odsetek, wstrzymanie windykacji należności).
8. Model umieszcza główny ciężar pomocy w gminach, co daje możliwość indywidualnego spojrzenia na odbiorcę wrażliwego społecznie na małym obszarze, co umożliwia dostosowanie właściwych form pomocy najbardziej potrzebującym.
9. Model wskazuje jako możliwą współpracę przedsiębiorstw energetycznych z gminami, co pozwoli na wypracowanie nowych, bardziej skutecznych form pomocy poprzez zaktywizowanie przedsiębiorstw, jako podmiotu zainteresowanego w redukcji kosztów związanych z wstrzymaniem dostaw energii.
10. Dzięki zastosowaniu form pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie przed drastycznym działaniem przedsiębiorstwa energetycznego, spodziewamy się zmniejszenia odsetka przypadków kradzieży energii.



## **ROZDZIAŁ V. PROPOZYCJE WPROWADZENIA ZMIAN LEGISLACYJNYCH W DOKUMENTACH I AKTACH PRAWNYCH.**

Wprowadzenie w życie proponowanego przez Zespół modelu pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie wymaga przede wszystkim przeprowadzenia zmian w obowiązujących aktach prawnych, zarówno dotyczących pomocy społecznej, jak i prawa energetycznego oraz podatkowego.

### **I. Dokumenty przyjęte przez Radę Ministrów.**

W dokumentach dotychczas przyjętych przez Rząd brak jest regulacji dotyczącej ochrony odbiorców wrażliwych społecznie przed wstrzymaniem dostaw energii elektrycznej czy paliw gazowych.

Tym niemniej, **Zespół proponuje nie rekomendować zmian w dokumentach, które zostały już zaakceptowane przez Radę Ministrów, tj. w:**

1. Strategii Polityki Społecznej na lata 2007 - 2013. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r.
2. Programie dla elektroenergetyki. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2006 r.
3. Polityce dla przemysłu gazowego. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 marca 2007 r.
4. Polityce Energetycznej Polski do 2025 r. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2005 r., z uwagi na fakt, że dokument ten zostanie uchylony przez będący obecnie w fazie konsultacji projekt Polityki Energetycznej Polski do roku 2030.
5. Krajowym Programie „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006-2008”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 9 października 2006 r.

### **II. Propozycje wprowadzenia zmian legislacyjnych w dokumentach i aktach prawnych.**

#### **A. Zmiany do „Polityki Energetycznej Polski do roku 2030”, Ministra Gospodarki.**

Choć w dokumencie w wersji 3.2., obecnie konsultowanym, jest mowa o ochronie odbiorcy, to Zespół uznał jednak, że zapisy zawarte w **pkt Priorytet 5.4.7 - Rozwój konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i jego integracja z rynkami krajów UE oraz Działaniu 5.4.7.2. - Racjonalizacja obciążeń podatkowych oraz ochrona odbiorców, nie są wystarczające dla potrzeb realizacji Dyrektyw 2003/54/WE i 2003/55/WE.**

Opis działań koncentruje się bowiem na źródłach pozyskania środków finansowych i stworzeniu funduszu „solidarności odbiorców”, będącego w zarządzaniu Prezesa URE, jako

źródła wsparcia socjalnego dla najsłabszych odbiorców końcowych - redystrybucja na poziomie samorządów. Fundusz ten mógłby także finansować inwestycje w zakresie przyłączania nowych podmiotów do sieci.

**Do projektu tego dokumentu, w wersji 3.2, Zespół proponuje** wnieść niżej wskazane **zmiany**:

**1. W pkt 1** Wprowadzenie - tekst w ramce brzmi „*Celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska*”, proponujemy na końcu zmienić i dodać „ochrony środowiska, a także odbiorców w gospodarstwach domowych wrażliwych społecznie.”

**2. W pkt 2.8** - Kierunki restrukturyzacji i przekształceń własnościowych sektora paliwowo-energetycznego, **Sektor gazowy**, proponujemy dopisać ostatni tiret w brzmieniu „Polska nie wypełniała i nie wprowadziła rozwiązań służących pomocą odbiorcom w gospodarstwach domowych wrażliwym społecznie przed uniknięciem wstrzymania dostaw paliw gazowych, o których mowa w art. 3 ust. 3 *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE (2003/55/WE)*).

**3. W pkt 2.8** - Kierunki restrukturyzacji i przekształceń własnościowych sektora paliwowo-energetycznego, **Sektor elektroenergetyczny**, proponujemy dopisać ostatni tiret w brzmieniu „Polska nie wypełniała i nie wprowadziła rozwiązań służących pomocą odbiorcom w gospodarstwach domowych wrażliwym społecznie przed uniknięciem wstrzymania dostaw energii elektrycznej, o których mowa w art. 3 ust. 5 *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 96/92/WE (2003/54/WE)*).

**4. W pkt 4** - Cele strategiczne polityki energetycznej, w pierwszym akapicie, po drugim zdaniu, proponujemy dodać zdanie w brzmieniu „Cele te będą realizowane przy zapewnieniu ochrony odbiorców w gospodarstwach domowych wrażliwych społecznie.”

**5. W pkt 4** - Cele strategiczne polityki energetycznej, **Konkurencyjność**, w akapicie pierwszym, na końcu drugiego zdania w brzmieniu „*W związku z tym konsekwentnie wdrażane będą wytyczne dyrektyw rynkowych 2003/54/WE oraz 2003/55/WE, w szczególności poprzez prowadzenie działań w zakresie zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do sieci energetycznych, poprawę regulacji w obszarze tych rynków, wprowadzenie przejrzystych ram dla inwestycji infrastrukturalnych oraz koordynację działań między operatorami systemów*

*przesyłowych*” proponujemy dodać brzmienie „oraz wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń chroniących odbiorców w gospodarstwach domowych wrażliwych społecznie.’

**6. W pkt 5.2.** - Gaz ziemny, po „Działanie 5.2.2.2.” dodać co następuje:

„W ciągu 1 roku w szczególności zostanie podjęte następujące działanie:

Działanie 5.2.2.3. Zapewnienie środków pomagających odbiorcom w gospodarstwach domowych uniknąć odłączenia od sieci.

Opis: Celem działania będzie wypracowanie środków pomagających odbiorcom w gospodarstwach domowych uniknąć odłączenia od sieci. Wprowadzenie stosownych zmian w obowiązujących dokumentach rządowych oraz aktach prawnych.

Narzędzia realizacji: Wprowadzenie stosownych zmian w obowiązujących aktach prawnych.

Organ odpowiedzialny: Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.”

**7. W pkt 5.4.** - Energia elektryczna, po „Działanie 5.4.1.2.” dodać co następuje:

„W ciągu 1 roku w szczególności zostanie podjęte następujące działanie:

Działanie 5.4.1.3. Zapewnienie środków pomagających odbiorcom w gospodarstwach domowych uniknąć odłączenia od sieci.

Opis: Celem działania będzie wypracowanie środków pomagających odbiorcom w gospodarstwach domowych uniknąć odłączenia od sieci. Wprowadzenie stosownych zmian w obowiązujących dokumentach rządowych oraz aktach prawnych.

Narzędzia realizacji: Wprowadzenie stosownych zmian w obowiązujących aktach prawnych.

Organ odpowiedzialny: Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.”

**8. W Priorytet 5.4.7** - Rozwój konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i jego integracja z rynkami krajów UE, **Działanie 5.4.7.2. - Racjonalizacja obciążeń podatkowych oraz ochrona odbiorców**, należy wprowadzić następujące zmiany.

„W ciągu 1 roku w szczególności zostanie podjęte następujące działanie:

Opis: Zostanie przyjęta i opublikowana definicja odbiorców w gospodarstwach domowych wrażliwych społecznie.

W celu wyrównania szans na zapewnienie dostępu do energii elektrycznej oraz gazu tym odbiorcom, zostaną wypracowane środki pomagające odbiorcom w gospodarstwach domowych uniknąć odłączenia od sieci elektroenergetycznej czy gazowej (Dyrektywa 2003/54/WE i Dyrektywa 2003/55/WE).

W perspektywie możliwego wzrostu cen energii elektrycznej rozważona zostanie możliwość: pozyskania źródeł finansowania pomocy udzielanej odbiorcom w gospodarstwach domowych wrażliwym społecznie w celu uniknięcia odłączenia od sieci elektroenergetycznej czy gazowej oraz zmniejszenia obciążeń podatkowych związanych z energią elektryczną.

Redukcja obciążeń podatkowych w cenach energii elektrycznej i paliw gazowych przyczyni się do ich spadku, a w konsekwencji zwiększy siłę nabywczą gospodarstw domowych i obniży ryzyko wstrzymania dostaw tych mediów do odbiorców w gospodarstwach domowych.

Pomoc udzielana odbiorcom w gospodarstwach domowych wrażliwym społecznie w celu uniknięcia odłączenia od sieci elektroenergetycznej czy gazowej świadczona będzie przede wszystkim przez dotychczasowe ośrodki, zlokalizowane na szczeblu gminnym.

Narzędzia realizacji: Wprowadzenie stosownych zmian w obowiązujących aktach prawnych.

Organ odpowiedzialny: Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego; minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej; minister właściwy do spraw finansów; minister właściwy w sprawach gospodarki; Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.”

#### **Uzasadnienie:**

W celu realizacji zapisów Dyrektyw i wywiązania się Państwa z nałożonych na niego zadań, istnieje potrzeba wprowadzenia do dokumentu „programowego” Rządu odpowiednich zapisów. Proponowane dotychczas zapisy zakłócały obecny system pomocy społecznej oraz zadania regulatora rynku energetycznego, jakim jest Prezes URE. Prezes URE nie może bowiem zastąpić czy wyręczyć instytucji pomocy społecznej w ich zadaniach na rzecz odbiorcy wrażliwego społecznie. To nie Prezes URE powinien gromadzić i redystrybuować środki na wsparcie socjalne dla wrażliwych społecznie. Proponowany dotychczas zapis łączył także pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie z działalnością gospodarczą przedsiębiorstw energetycznych, polegającą na przyłączaniu nowych odbiorców do sieci, co jest niezrozumiałe.

## **B. Propozycja zmian w ustawach oraz w aktach wykonawczych:**

### **1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.**

**1.1.** Zgodnie z proponowaną zmianą w ustawie Prawo energetyczne, odbiorca wrażliwy to osoba fizyczna uprawniona do otrzymywania pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy społecznej. W związku z powyższym w ustawie o pomocy społecznej nie jest zamieszczona po raz kolejny definicja odbiorcy wrażliwego.

**1.2.** W **art. 17 ust. 2** - Do zadań własnych gminy, proponujemy **dodać pkt 6** w brzmieniu „współdziałanie z przedsiębiorstwami energetycznymi w przeciwdziałaniu wstrzymania dostaw energii elektrycznej lub paliw gazowych do odbiorców w gospodarstwach domowych”.

**1.3.** W **art. 39 ust. 2** - w brzmieniu „Zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opatu, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu”, proponujemy po wyrazie „opatu” **dodać** „energii elektrycznej lub paliw gazowych”.

**1.4.** W **art. 46 ust. 2**, w brzmieniu „Poradnictwo prawne realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów”, proponujemy **dodać** po „ochrony praw lokatorów”- „prawa energetycznego, ze szczególnym uwzględnieniem praw odbiorców energii elektrycznej lub pali gazowych w gospodarstwach domowych”.

### **Uzasadnienie:**

Należy zauważyć, że już w 2003 r. Prezes URE zgłaszał uwagi do wówczas diskutowanego projektu ustawy o pomocy społecznej.<sup>40</sup> Proponował wówczas, aby w Dziale II - Świadczenia pomocy społecznej, w Rozdziale 1 - Zasiłki i usługi, w art. 38 - mówiącym, że „W celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może zostać przyznany zasiłek celowy”, aby zasiłek celowy mógł być przyznany także na pokrycie części lub całości kosztów energii elektrycznej, gazu i ciepła.

Za takim rozwiązaniem przemawia dualny charakter tych mediów, jako dobra cywilizacyjnego i jako towaru.

Biorąc pod uwagę zaostrenie zasad ściągłości należności za energię elektryczną, paliwa gazowe i ciepło, przewidziane w art. 6 ust. 3a - c ustawy - Prawo energetyczne,

---

<sup>40</sup> Pismo z dnia 16 lipca 2003 r., adresowane do Pana Michała Kalinowskiego - ówczesnego Sekretarza Stałego Zespołu Komitetu Rady Ministrów, w sprawie uwag do dokumentu KRM-10-59-03 z dnia 14 lipca 2003 r., znak: GP/1064/2003/ES.

umożliwiający przedsiębiorstwom energetycznym wstrzymanie dostarczania mediów w związku ze zwłoką w uiszczeniu opłaty za nie, jest zasadne stworzenie możliwości wspomagania odbiorców wrażliwych społecznie w tym zakresie, co umożliwi im korzystanie z tych dóbr cywilizacyjnych i nie narazi przedsiębiorstw energetycznych na straty.

Z informacji uzyskanych w MPiPS wynika, że obecnie świadczona przez ośrodki pomocy społecznej pomoc na opłacenie rachunków za energię elektryczną poprzez zasiłek celowy, jest świadczona nie zgodnie z prawem.

Propozycja ta legalizuje już podejmowane działania zarówno przez ośrodki pomocy społecznej, jak i przedsiębiorstwa energetyczne.

Istnieje konieczność wprowadzenia poradnictwa prawnego w zakresie pomocy odbiorcom, w tym odbiorcom wrażliwym społecznie, na rynku energetycznym

## **2. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. dodatkach mieszkaniowych oraz akty wykonawcze do tej ustawy.**

**2.1.** W **art. 6 ust. 4** - Wydatkami są, po pkt 7) proponujemy **dodać pkt 8** w brzmieniu „opłaty za gaz przewodowy, energię elektryczną, dostarczane do lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinne) na cele bytowe.”

**2.2.** W **art. 6 ust. 4a) pkt 2** - skreśla się.

**2.3.** W **art. 7 ust. 1** „*Dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek osoby uprawnionej do dodatku mieszkaniowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej. Do wniosku dołącza się deklarację o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz inne niezbędne dokumenty.*” Po wyrazach „*inne niezbędne dokumenty*” proponujemy **dodać** „w tym rachunki za energię elektryczną oraz gaz przewodowy”.

**2.4.** W **art. 7 ust. 11**, zdanie 1, które brzmi „*W wypadku stwierdzenia, że osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy, nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny, wypłatę dodatku mieszkaniowego wstrzymuje się, w drodze decyzji administracyjnej.*” Proponujemy **dodać** po wyrazach „*za zajmowany lokal mieszkalny*” wyrazy „*oraz za energię elektryczną i gaz przewodowy*”.

**2.5.** W **art. 8 po ust. 1** proponujemy **dodać ust. 1a** w brzmieniu „Dodatek mieszkaniowy, może być wypłacony podmiotowi odpowiedzialnemu za pobieranie należności za energię elektryczną oraz gaz przewodowy.”

**Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych.**

1. W § 2 ust. 1 - Podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego stanowią następujące rodzaje wydatków w gospodarstwach domowych, w pkt 1) do 5) proponujemy włączyć wydatki przeznaczone na energię elektryczną i paliwa gazowe, po wyrazach „opłaty za energię cieplną”, dodać wyrazy „energię elektryczną i gaz przewodowy”.

2. W Załączniku Nr 1 - WNIOSEK o przyznanie dodatku mieszkaniowego, po pkt 12), proponujemy dodać pkt 13, w brzmieniu „Oświadczam, że w dniu/dniach..... otrzymałam/łem pomoc na opłacenie należności za pobraną energię elektryczną/ gaz przewodowy”, udzieloną przez (pełna nazwa, adres)..... , w kwocie.....”

**Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i inny członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu.**

W Załączniku Nr 1 - Wywiad środowiskowy u wnioskodawcy, w części „Uwagi i wnioski pracownika przeprowadzającego wywiad”, proponujemy dodać „w tym uwagi dotyczące udzielonej pomocy na opłacenie należności za pobraną energię elektryczną i gaz przewodowy”.

**Uzasadnienie:**

W celu zwiększenia możliwości gminy w zakresie dostosowania form i zakresu pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie do ich aktualnej sytuacji ekonomiczno-społecznej proponujemy do instrumentów pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie dodać także dodatek mieszkaniowy, poprzez włączenie do podstawy obliczania dodatku mieszkaniowego wydatków przeznaczonych na energię elektryczną i gaz przewodowy.

Proponowane zmiany w aktach wykonawczych mają na celu z jednej strony - zapobiec udzieleniu pomocy na ten sam cel w tym samym czasie z różnych źródeł pomocy (koordynacja pomocy społecznej przez gminę oraz kontrola wydatków), z drugiej - umożliwić prowadzenie ewidencji odbiorców wrażliwych społecznie na rynku energii na obszarze gminy, co da podstawy do oszacowania liczby potrzebujących takiej pomocy w założeniach do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, o którym mowa w ustawie - Prawo energetyczne.

### **3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne.**

**3.1.** W **art. 3** proponujemy **dodać pkt. 13c**, zawierający definicję pojęcia odbiorcy wrażliwego społecznie:

„13c) odbiorca wrażliwy - osoba fizyczna uprawniona do otrzymywania pomocy społecznej zgodnie z ustawą o z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593, z późn. zm.) lub uprawniona do otrzymywania dodatku mieszkaniowego na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 71, poz. 734, z późn. zm.)”.

**3.2.** W **art. 6 po ust. 3a**, proponujemy **dodać ust. 3a<sup>1</sup>** w brzmieniu „Po wyczerpaniu procedury, o której mowa w ust. 3a, wstrzymanie dostaw paliw gazowych lub energii elektrycznej do odbiorcy w gospodarstwie domowym, o którym mowa w art. 3 pkt 13 b), może nastąpić po uprzednim zawiadomieniu na piśmie o planowanej dacie wstrzymania dostaw właściwego miejscowo ośrodka pomocy społecznej, z dwutygodniowym wyprzedzeniem.”

**3.3.** Po **art. 19 ust. 3 pkt 1**, proponujemy **dodać punkt 1a** w brzmieniu „program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie, w tym przewidywaną liczbę odbiorców wrażliwych społecznie, zamieszkujących na terenie objętym projektem założeń”.

**3.4.** W **art. 23 ust. 2 po pkt 14** - zadania Prezesa URE, **dodać pkt 14 a)** w brzmieniu „współdziałanie z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego, w zakresie przeciwdziałania wstrzymaniu dostaw energii elektrycznej lub paliw gazowych do odbiorców w gospodarstwach domowych.”

**3.5.** W **art. 23 ust. 2 po pkt 19** - zadania Prezesa URE, proponujemy **dodać pkt 19)<sup>1</sup>** w brzmieniu „monitorowanie rynku energii elektrycznej, paliw gazowych, ciepła, w tym w szczególności rynku detalicznego”.

**3.6.** W **art. 56 ust. 1** - Karze pieniężnej podlega ten, kto:, proponujemy **dodać pkt 12 a)** w brzmieniu „nie przestrzega obowiązku zawiadomienia ośrodka pomocy społecznej o planowanej dacie wstrzymania dostawy, o którym mowa w art. 6 ust. 3a<sup>1</sup>;”

**3.7.** W **art. 56** **dodać ust 2c**, w brzmieniu „Wpływy z tytułu kar pieniężnych wymierzanych w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 12, pkt 12 a) oraz pkt 14 stanowią dotację celową budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie pomocy odbiorcom w gospodarstwach domowych, którym grozi wstrzymanie dostaw energii elektrycznej lub paliw gazowych.”



### **Uzasadnienie:**

Wprowadzenie pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie wymaga także zmian ustawy - Prawo energetyczne.

**Należy w tej ustawie zamieścić definicję odbiorcy wrażliwego społecznie, odwołującą się do kryteriów udzielania pomocy określonych w ustawie o pomocy społecznej i ustawie o dodatkach mieszkaniowych.**

Rozszerzenie zadań Prezesa URE, ma na celu aktywne włączenie Prezesa URE w pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej/gazu oraz umożliwić monitorowane zjawisk zachodzących na rynku w tym zakresie.

Propozycja ta legalizuje dotychczasową współpracę przedsiębiorstw energetycznych z ośrodkami pomocy społecznej i zobowiązuje do niej inne przedsiębiorstwa energetyczne, które takiej współpracy nie podjęły.

Gminy, poprzez obowiązek określenia liczby odbiorców wrażliwych społecznie w założeniach do planów zaopatrzenia w energię elektryczną i paliwa gazowe, rozpoznają potrzeby w zakresie pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie i będą mogły zaplanować środki takiej pomocy.

Kary nakładane przez Prezesa URE na przedsiębiorstwa energetyczne z tytułu niedopełnienia określonych obowiązków będą zasilaty budżety gmin, z przeznaczeniem tych kwot na pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie.

### **4. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.**

**4.1. W art. 4 ust. 2 i 3 dokonanie zmian,** polegających na zwiększeniu dochodów własnych gmin, poprzez zwiększenie wysokości udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych.

**4.2. Po art. 42 ust. 2 pkt 5 -** na podstawie którego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych, proponujemy **dodać pkt. 5a** w brzmieniu „związanych z realizacją programów pomocy odbiorcom wrażliwym, określonych w projektach założeń, o których mowa w art. 19 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.)”

### **Uzasadnienie:**

Zespół przewiduje konieczność zwiększenia dochodów własnych gmin, ze względu na stworzenie projektowanego systemu. Jednocześnie, ze względu na brak odpowiedniego

instrumentarium badawczego Zespół nie jest w stanie określić szacunkowego wzrostu wydatków i wynikającej stąd konieczności zwiększenia przychodów gmin.

## **5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym:**

### **5.1. Art. 75 ust. 2** otrzymuje brzmienie:

„Stawka akcyzy na energię elektryczną dostarczaną odbiorcom końcowym w gospodarstwach domowych wynosi 0,004 zł za 1 kWh.”

### **5.2. W art. 75.** dodaje się **ust. 21** o treści:

„Stawka akcyzy na energię elektryczną dostarczaną podmiotom innym, niż określone w ust. 2 wynosi 0,002 zł za 1 kWh.”

### **Uzasadnienie:**

Proponowane stawki 0,004 i 0,002 zł za 1 kWh są zbliżone do proponowanych stawek minimalnych określonych przez Dyrektywę. Stawki te przy obecnym kursie Euro pozwalają, z jednej strony - uniknąć wprowadzenia stawek w euro, co skomplikowałoby system obliczania należnej akcyzy względem wahań kursowych, z drugiej - zachowują margines bezpieczeństwa względem obecnego kursu euro, który przez cały rok 2007 nie przekroczył ceny 4 PLN za 1 EUR.

W celu wyeliminowania zagrożeń realizacji „Programu dla elektroenergetyki” oraz wzrostu ubóstwa, co nie jest zgodne ze Strategia Lizbońską.

Postulat zmniejszenia obciążeń podatkiem akcyzowym energii elektrycznej jest zgłaszany przez Prezesa URE nieprzerwanie od 2005 r. W piśmie z dnia 13 grudnia 2005 r.<sup>41</sup>, adresowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, w związku z projektem *rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego*, Prezes URE opowiedział się za przyjęciem akcyzy na poziomie 0,5 EUR/MWh - dla odbiorców komercyjnych i na poziomie 1 EUR/MWh - dla odbiorców w gospodarstwach domowych.; w piśmie z dnia 10 kwietnia 2007, adresowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, w sprawie przewidywań wzrostu cen energii elektrycznej, ciepła i gazu w latach 2007 i 2008, zwłaszcza dla odbiorców indywidualnych, Prezes URE zwrócił uwagę, że zmniejszenie wzrostu cen dla odbiorców końcowych bez obniżenia poziomu akcyzy będzie dość trudne i dalej *„Mając na uwadze wysoki poziom podatków nałożonych na energię elektryczną w Polsce, siłę nabywczą polskich odbiorców (jedna z najniższych w UE) konieczna jest analiza zasadności dalszego utrzymywania tego*

---

<sup>41</sup> GP-0732-21(2)/2005/IF.

podatku na tak wysokim poziomie, wprowadzonego jako rozwiązanie przejściowe spowodowane „dziurą budżetową” w 2002 r.”<sup>42</sup>; w piśmie z dnia 11 kwietnia 2007 r. adresowanym do Ministra Gospodarki, Prezes URE pisał „(...) zmiana miejsca poboru podatku akcyzowego (wymagania unijne), bez obniżenia wysokości tego podatku może spowodować istotny wzrost finansowych obciążeń odbiorców energii. (...) Brak radykalnych decyzji w tej sprawie może spowodować poważne zagrożenie dla realizacji Programu...”<sup>43</sup> (chodzi o Program dla elektroenergetyki, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2006 r.)

Prezes URE potrzymał swoje stanowisko także w propozycjach zgłoszonych do ostatniego projektu ustawy o podatku akcyzowym przekazanego Prezesowi URE do opinii w maju 2007 r., zawartych w piśmie z dnia 11 czerwca 2007 r. adresowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów.<sup>44</sup>

**Wpływy do budżetu z tytułu akcyzy**, którą obłożona jest energia elektryczna wyniosły **po trzech kwartałach 2007 r. – 1 828,13 mln PLN**<sup>45</sup>. Przyjmując, że wpływy z akcyzy za IV kwartał będą równe średniej za 3 pozostałe kwartały roczny przychód z tego tytułu można oszacować na ok. 2.437 mln PLN. Oznacza to, iż proponowana obniżka stawek powinna spowodować spadek wpływów budżetu z tego tytułu o ok. 1/4 czyli o ok. 1 949 mln złotych rocznie.

## **6. Ustawa z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług:**

### **6.1. w załączniku nr 3 proponujemy dodać dostawy energii, gazu jako towarów obciążanych 7% stawką podatku VAT.**

Zmiana ta wymaga uprzedniej notyfikacji Komisji Europejskiej z 3 miesięcznym wyprzedzeniem i może zostać dokonana jedynie jeśli KE nie uzna, iż zagraża ona konkurencji na rynku europejskim.

#### **Uzasadnienie:**

Proponowane zarówno zmniejszenie udziału podatku akcyzowego oraz VAT w cenie energii, sprzyjać będzie realizacji Strategii Lizbońskiej, w zakresie podejmowanych środków do walki z ubóstwem, w tym pomocy odbiorcy słabemu ekonomicznie na rynku energii elektrycznej.

---

<sup>42</sup> DIE-0732-6(3)2007.

<sup>43</sup> GP-0730-12(2)2007/LJ.

<sup>44</sup> BPR-0732-14(2)2007/AT.

<sup>45</sup> Wyniki finansowe Sektora Paliwowo-Energetycznego – III kwartały 2007 – publikacja Agencji Rynku Energii S.A.

Zmniejszenie obciążeń fiskalnych nośników energii dla odbiorców w gospodarstwach domowych byłoby optymalnym rozwiązaniem. Można oczekiwać, że dzięki obniżce obciążeń podatkowych zawartych w cenach energii i gazu nastąpi spadek liczby gospodarstw domowych słabych ekonomicznie. W sposób korzystny przesunie się zatem granica gospodarstw domowych, które nie mogą poradzić sobie z uregulowaniem płatności za energię.

Tym samym, spadnie liczba beneficjentów, korzystających ze środków finansowych na rzecz pomocy odbiorcom słabym ekonomicznie, udzielanych dotychczas z funduszy pomocy społecznej. Rozwiązanie to wyeliminuje więc zbędne przekazywanie środków pieniężnych, z portfela podatnika do budżetu i ponownie jako pomoc społeczna do portfela podatnika.

**Wpływy do budżetu z tytułu VAT**, którym obłożona jest energia elektryczna wyniosły po trzech kwartałach 2007 r. – **2 499,29 mln PLN**<sup>46</sup>. Przyjmując, że wpływy z VAT za IV kwartał będą równe średniej za 3 pozostałe kwartały roczny przychód z tego tytułu można oszacować na ok. 3332,39 mln PLN. Oznaczać to będzie, iż obniżenie stawki podatku VAT zmniejszy wpływy do budżetu o ok. 2 272 mln PLN. Jednocześnie obniży on ceny energii o ok. 14% dla odbiorców końcowych.

---

<sup>46</sup> Wyniki finansowe Sektora Paliwowo-Energetycznego – III kwartały 2007 – publikacja Agencji Rynku Energii S.A.

## ROZDZIAŁ VI. Zakończenie.

1. Największym problemem w próbie opracowania modelu pomocy dla odbiorców wrażliwych społecznie jest oszacowanie liczby gospodarstw domowych oraz wysokości pomocy której należy udzielić w celu zapewnienia tym odbiorcom ciągłości dostaw. Można natomiast stwierdzić, iż zarówno wzrost cen energii, jak i jej obciążenia fiskalne zwiększają liczbę odbiorców, którzy nie są w stanie samemu terminowo opłacać rachunków za energię. Obok pomocy bezpośredniej, należy więc rozważyć również ograniczenie kręgu „ubóstwa energetycznego”, poprzez zmniejszenie obciążeń fiskalnych, zawartych w cenie energii elektrycznej.
2. Na uznanie zasługują przedsiębiorstwa energetyczne, które podjęły działania mające na celu pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie. Działania takie, poza wzrostem zaufania odbiorcy to przedsiębiorstwa energetycznego skutkują również zwiększeniem efektywności samych przedsiębiorstw poprzez obniżenie kosztów operacyjnych. Działania te są niewątpliwie wyrazem dbałości o najwyższą jakość w dziedzinie etyki biznesu i budowy trwałych pozytywnych relacji z odbiorcami oraz otoczeniem przedsiębiorstwa. Przyczyniają się one do poprawy wizerunku spółek w oczach nie tylko klientów, ale również partnerów i potencjalnych inwestorów.
3. Przedstawiony model pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie oraz sposób jego wdrożenia, poprzez propozycje zmian aktów prawnych, wypełnia „*Działanie 2.1.1: Określenie grupy odbiorców wrażliwych i ustalenie programu pomocy ich ochrony*”, o którym mowa w dokumencie „*Mapa Drogowa Uwolnienia Cen dla Wszystkich Odbiorców Energii Elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym.*”<sup>47</sup>
4. Nowe zadania nałożone na Prezesa URE są zgodne z obecnymi rekomendacjami i priorytetami dla działania administracji publicznej w zakresie wspierania rozwoju Społecznej Odpowiedzialności Biznesu w Polsce.<sup>48</sup>
5. Nie jest możliwe przedstawienie przez Zespół przewidywań odnośnie spodziewanych skutków proponowanych rozwiązań, z uwagi na brak możliwości oszacowania przez Zespół liczby odbiorców wrażliwych społecznie, dla których trzeba będzie przeznaczyć pomoc.

---

<sup>47</sup> Biuletyn URE nr 2/2008.

<sup>48</sup> Bolesław Rok - „Wspieranie Rozwoju Społecznej Odpowiedzialności Biznesu w Polsce. Raport ze spotkań z interesariuszami”, Warszawa 2008, Materiał ze spotkania nt. Podsumowanie wyników dialogu międzysektorowego dot. rozwoju społecznej odpowiedzialności biznesu w Polsce, zorganizowanego przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), w dniu 5 marca 2008 r. w Warszawie, w Ministerstwie Gospodarki.

6. Prace Zespołu zostaną wykorzystane na forum kierowanej przez Wiceprezesa URE a powołanej Zarządzeniem Nr 01/08 Przewodniczącego Zespołu Sterującego do spraw realizacji „Programu dla elektroenergetyki” z dnia 15 lutego 2008 r., *Grupy roboczej do opracowania projektów aktów prawnych zapewniających odbiorcom słabym ekonomicznie właściwy poziom ochrony na konkurencyjnym rynku energii elektrycznej oraz nadających Prezesowi URE odpowiednią rolę i narzędzia regulacyjne na takim rynku.*

**7. Raport ten, w opinii Zespołu, powinien zaktywizować inne urzędy i służby, a także organizacje spoza sektora energetyki do włączenia się w prace związane z minimalizacją ujemnych skutków zwiększającej się ceny nośników energii, w środowiskach społecznie wrażliwych.**