PIOTR ŁUŃSKI, MICHAŁ KRZYKOWSKI

Bon ciepłowniczy a zakaz dyskryminacji w świetle Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

The Heating Voucher and the Prohibition of Discrimination in the Framework of the Charter of Fundamental Rights of the European Union

Abstract

The subject of this paper is an assessment of the structure of the heating voucher ("bon ciepłowniczy"), regulated in the Act of 12 September 2025 on the heating voucher and on the amendment of certain acts aimed at limiting electricity prices (Journal of Laws 2025, item 1302), as amended by the Act of 18 December 2025 amending acts in order to improve support mechanisms for electricity and heat consumers (Journal of Laws 2026, item 32), from the perspective of the principle of equal treatment and the prohibition of discrimination arising from the Charter of Fundamental Rights of the European Union (OJ C 202, 7.6.2016, p. 389). The authors argue that the mechanism under analysis—although it does not constitute an example of classical direct discrimination—may be perceived as a solution leading to an indirectly discriminatory effect, as it differentiates the situation of households affected by energy poverty on the basis of the type of heat source and the tariff threshold, rather than on the basis of the actual degree of social need. The study also takes into account an important counterargument concerning the scope of application of the EU Charter of Fundamental Rights to national legislation in light of Article 51 of the Charter and the case law of the Court of Justice of the European Union.

SŁOWA KLUCZOWE: bon ciepłowniczy, niedyskryminacja, równe traktowanie, Karta praw podstawowych UE, ubóstwo energetyczne, świadczenia osłonowe, proporcjonalność

KEYWORDS: heating voucher, non-discrimination, equal treatment, Charter of Fundamental Rights of the European Union, energy poverty, relief benefits, proportionality

PIOTR ŁUŃSKI – magister prawa, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: piotr.lunski@doktorant.uwm.edu.pl, ORCID – 0009-0008-0504-2003.

MICHAŁ KRZYKOWSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, e-mail: michal.krzykowski@uwm.edu.pl, ORCID – 0000-0003-1150-0142.

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/3DHJBS51

1 Wprowadzenie

Ustawa z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustaw w celu usprawnienia mechanizmów wsparcia odbiorców energii elektrycznej i ciepła[1] zmodyfikowała zasady funkcjonowania bonu ciepłowniczego przewidzianego w ustawie z dnia 12 września 2025 r. o bonie ciepłowniczym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia wysokości cen energii elektrycznej[2] (dalej: u.b.c.). Z publicznie dostępnych wyjaśnień Ministerstwa Energii wynika, że skutkiem nowelizacji było ograniczenie kosztów obsługi wypłat świadczenia w gminach, na terenie których nie funkcjonuje system ciepłowniczy albo w których jednoskładnikowa cena ciepła netto nie przekracza 170 zł/GJ[3]. W takich przypadkach organy gminy nie mają obowiązku rozpatrywania wniosków, wydawania decyzji odmownych ani ponoszenia kosztów ich doręczenia[4].

Prima facie rozwiązanie to może jawić się jako techniczne uproszczenie administracyjne. W istocie jednak rodzi ono dalej idące pytanie natury prawnej: czy model wsparcia ograniczony wyłącznie do określonej grupy odbiorców ciepła pozostaje zgodny z zasadą równego traktowania i zakazem dyskryminacji wynikającym z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[5].

Teza niniejszego artykułu sprowadza się do twierdzenia, że bon ciepłowniczy może być oceniany jako mechanizm o potencjalnie dyskryminującym skutku pośrednim, ponieważ różnicuje sytuację gospodarstw domowych dotkniętych wysokimi kosztami ogrzewania

1 Ustawa z dnia 18 grudnia 2025 r. o zmianie ustaw w celu usprawnienia mechanizmów wsparcia odbiorców energii elektrycznej i ciepła (Dz. U. z 2026 r., poz. 32).

2 Ustawa z dnia 12 września 2025 r. o bonie ciepłowniczym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia wysokości cen energii elektrycznej (Dz. U. z 2025 r., poz. 1302 ze zm.; dalej: u.b.c.).

3 Ministerstwo Energii, *Czy gmina ma obowiązek odpowiadać na wnioski o bon ciepłowniczy, jeśli na jej terenie nie działa system ciepłowniczy lub jednoskładnikowe ceny ciepła nie przekraczają 170 zł za GJ?*, https://www.gov.pl/web/energia/czy-gmina-ma-obowiazek-odpowiadac-na-wnioski-o-bon-cieplowniczy-jesli-na-jej-terenie-nie-dziala-system-cieplowniczy-lub-jednoskladnikowe-ceny-ciepla-nie-przekraczaja-170-zl-za-gj.

4 Zob. art. 3 ust. 2b u.b.c.

5 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, 389; dalej: KPP UE albo Karta).

na podstawie kryteriów infrastrukturalno-technicznych, a nie według rzeczywistego poziomu potrzeby socjalnej.

2 | Standard ochrony wynikający z Karty praw podstawowych UE

Podstawowym punktem odniesienia pozostaje art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych UE, zgodnie z którym zakazana jest wszelka dyskryminacja, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Przepis ten powinien być odczytywany łącznie z art. 20 Karty, ustanawiającym zasadę równości wobec prawa, oraz z art. 34 ust. 3 Karty, który wskazuje na znaczenie pomocy społecznej dla przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i ubóstwu. W realiach rynku energii regulacje te nabierają szczególnego znaczenia, ponieważ dostęp do ciepła nie jest dobrem luksusowym, lecz warunkiem minimalnej egzystencji, ochrony zdrowia, uczestnictwa społecznego oraz korzystania z mieszkania w sposób odpowiadający standardowi godności człowieka.

W kontekście analizowanego świadczenia nie można pominąć art. 34 Karty, odnoszącego się do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, jak również art. 36, który dotyczy dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym[6]. W unijnym ujęciu dostęp do energii i ochrona odbiorców wrażliwych pozostają bowiem istotnym elementem polityki społecznej oraz rynku energii[7].

Na tle ubóstwa energetycznego[8] równość formalna okazuje się niewystarczająca. Dwa gospodarstwa domowe mogą bowiem posiadać podobny poziom dochodu, lecz ponosić odmienne koszty zapewnienia

6 Zob. art. 34 i 36 Karty.

7 Komisja Europejska, *Energy poverty*, https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumers-and-prosumers/energy-poverty_en.

8 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 43 ze zm.), w brzmieniu nadanym nowelizacją z dnia 13 marca 2026 r. (Dz. U. z 2026 r., poz. 516), definiuje ubóstwo energetyczne jako sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielnym lokalu mieszkalnym lub w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić

ogrzewania ze względu na stan techniczny budynku, położenie geograficzne, dostępność infrastruktury, efektywność źródła ciepła albo strukturę taryfową. Z tego względu standard ochrony wynikający z Karty powinien być rozumiany nie jako nakaz identycznego traktowania wszystkich odbiorców energii, lecz jako wymóg projektowania instrumentów publicznych w sposób zdolny do uchwycenia rzeczywistej podatności na wykluczenie energetyczne. Instrument, który abstrahuje od całkowitego ciężaru kosztów energii w budżecie gospodarstwa domowego, może spełniać kryteria formalnej poprawności, a zarazem pozostawać nieskuteczny z perspektywy celu socjalnego.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości przyjmuje się, że zasada równego traktowania wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane odmiennie, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione[9]. Sama nierówność nie oznacza zatem jeszcze dyskryminacji. Kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy istnieje relewantna porównywalność sytuacji oraz czy zróżnicowanie ma racjonalne, proporcjonalne i legalne uzasadnienie.

---

sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i oświetlenia, w przypadku gdy jest to spowodowane wysokimi cenami energii, a gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: osiąga niskie dochody, ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne i zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej. Osiąganie niskich dochodów oznacza sytuację, w której gospodarstwo domowe osiąga miesięczne dochody nieprzekraczające: 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w przypadku gospodarstwa 1-osobowego, 150% – w przypadku gospodarstwa składającego się z 2–3 osób, 250% – w przypadku gospodarstwa składającego się z 4–5 osób i 350% – w przypadku gospodarstwa składającego się z 6 lub więcej osób. Za wysokie wydatki na cele energetyczne uznaje się wydatki, które miesięcznie stanowią równowartość co najmniej 10% łącznych dochodów gospodarstwa domowego. Lokal lub budynek o niskiej efektywności energetycznej oznacza lokal lub budynek, który zgodnie ze świadectwem charakterystyki energetycznej, o którym mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, mieści się w 43% budynków o najniższej charakterystyce energetycznej. Zob. także Michał Krzykowski, „Ochrona odbiorców wrażliwych energii elektrycznej i paliw gazowych – uwarunkowania prawne" *Polityka Energetyczna*, z. 3 (2014): 258–259; Robert Krzemień, Artur Ogurek, „Ubóstwo energetyczne a bezpieczeństwo społeczne państwa" *Journal of Modern Science*, nr 4 (2015): 277–278.

9 Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2008 r., C-127/07, *Arcelor Atlantique et Lorraine i in.*, EU:C:2008:728.

W konsekwencji ocena bonu ciepłowniczego wymaga odejścia od wąsko rozumianej analizy kompetencyjnej i uwzględnienia materialnej funkcji świadczenia. Jeżeli ustawodawca przedstawia bon jako środek ochrony gospodarstw o niskich dochodach przed skokowym wzrostem kosztów ogrzewania, to kryteria dostępu do świadczenia powinny odpowiadać temu celowi. W przeciwnym razie powstaje rozdźwięk pomiędzy deklarowaną funkcją osłonową a rzeczywistym zakresem oddziaływania normy. Taki rozdźwięk jest szczególnie istotny w prawie antydyskryminacyjnym, które bada nie tylko literalne brzmienie przepisów, lecz także ich skutki społeczne.

3 | Konstrukcja prawna bonu ciepłowniczego jako mechanizmu selektywnego

Zasadniczo bon ciepłowniczy nie został zaprojektowany jako uniwersalne świadczenie osłonowe dla wszystkich gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym. Jest to instrument skierowany wyłącznie do gospodarstw domowych spełniających kryterium dochodowe, które korzystają z ciepła dostarczanego w ramach systemu ciepłowniczego, i to tylko wtedy, gdy jednoskładnikowa cena ciepła netto przekracza 170 zł/GJ[10]. Tym samym polski ustawodawca posługuje się trzema kryteriami selekcji: dochodem, rodzajem źródła ciepła oraz wysokością taryfy. Tak skonstruowany mechanizm prowadzi do wyłączenia z zakresu wsparcia gospodarstw domowych, które mogą znajdować się w podobnie trudnej sytuacji materialnej i energetycznej, lecz korzystają z innych, niesystemowych, form ogrzewania, np. gazowego, elektrycznego, olejowego, na biomasę albo indywidualnych źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych. Wyłączenie to nie opiera się więc wyłącznie na stopniu potrzeby, lecz w dominującym zakresie na kryterium infrastrukturalnym, tj. na dostępie do systemu ciepłowniczego i przyłączeniu do niego.

W rezultacie bon ciepłowniczy nie ma charakteru generalnego instrumentu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu, lecz stanowi wąsko adresowany środek dla określonego segmentu rynku ciepła. Już sam ten fakt rodzi wątpliwość, czy ustawodawca nie wprowadził zbyt daleko idącej selekcji beneficjentów względem celu, jakim ma być ochrona odbiorców przed

10 Ministerstwo Energii, *Informacje o bonie ciepłowniczym*, https://www.gov.pl/web/energia/informacje-o-bonie-cieplowniczym [dostęp: 2.10.2025].

nadmiernymi, niejednokrotnie wypychającymi w ubóstwo, kosztami ogrzewania.

Selektywność ta ma charakter podwójnie zawężający. Po pierwsze, ustawodawca ogranicza wsparcie wyłącznie do odbiorców korzystających z ciepła dostarczanego przez system ciepłowniczy, choć ubóstwo energetyczne nie jest zjawiskiem właściwym tylko dla tego segmentu rynku. Po drugie, nawet w obrębie ciepła systemowego wprowadza dodatkowy próg, wskutek czego część gospodarstw o niskich dochodach i wysokich kosztach utrzymania lokalu pozostaje poza zakresem ochrony. Taki model nie eliminuje ubóstwa energetycznego, lecz jedynie łagodzi wybrany skutek wcześniejszej polityki regulacyjnej dotyczącej cen ciepła systemowego. Z perspektywy polityki publicznej jest to zatem instrument kompensacji sektorowej, a nie instrument redukcji ubóstwa energetycznego *sensu stricto*.

Nieskuteczność bonu w redukcji ubóstwa energetycznego wynika również z tego, że świadczenie to ma charakter transferu krótkookresowego i nie oddziałuje na przyczyny strukturalne problemu. Ubóstwo energetyczne jest rezultatem nakładania się niskich dochodów, wysokich cen energii, niskiej efektywności energetycznej budynków, ograniczonej możliwości zmiany źródła ciepła oraz deficytów infrastrukturalnych. Bon nie poprawia standardu energetycznego budynku, nie zmniejsza zapotrzebowania na energię użytkową, nie zwiększa dostępności inwestycji termomodernizacyjnych i nie rozwiązuje problemu gospodarstw, które nie są przyłączone do sieci ciepłowniczej. Może więc czasowo obniżyć koszt rachunku u części odbiorców, ale nie zmienia trwałych warunków reprodukcji ubóstwa energetycznego.

4 | Problem pośredniego dyskryminowania odbiorców energii

W analizowanej regulacji nie występuje klasyczne kryterium dyskryminacyjne wyrażone wprost, takie jak płeć, wiek czy niepełnosprawność. Nie oznacza to jednak, że wykluczony jest problem dyskryminacji pośredniej. Współczesne „prawo antydyskryminacyjne" obejmuje także te sytuacje, w których formalnie neutralne kryterium prowadzi w praktyce do szczególnie niekorzystnego

położenia określonych grup społecznych, którym można przypisać obiektywną cechę[11].

W przypadku bonu ciepłowniczego kryterium „korzystania z ciepła systemowego" może pozostawać w ścisłym związku z pochodzeniem społecznym, statusem majątkowym, typem zabudowy, miejscem zamieszkania czy technologią budowy nieruchomości. Uprzywilejowaną pozycję uzyskują beneficjenci mieszkający w lokalach położonych na terenach objętych siecią ciepłowniczą, najczęściej w obszarach miejskich i w zabudowie wielorodzinnej. Z kolei poza zakresem ochrony pozostają gospodarstwa domowe na obszarach najczęściej wiejskich, peryferyjnych, jak również budynki jednorodzinne, chociaż skala ich obciążeń kosztami ogrzewania może być równie wysoka, a niekiedy nawet wyższa.

Z perspektywy art. 21 Karty szczególne znaczenie może mieć tu przesłanka dyskryminacji ze względu na *„pochodzenie społeczne"* oraz *„majątek, zasoby"*[12]. Oczywiście ustawodawca nie różnicuje wprost adresatów świadczenia według tych cech, lecz zastosowane kryterium techniczne może funkcjonować jako substytut różnicowania ekonomiczno-społecznego.

Problem dyskryminacji pośredniej ujawnia się szczególnie wyraźnie, gdy kryterium formalnie techniczne pogłębia istniejące nierówności terytorialne i majątkowe. Dostęp do ciepła systemowego jest w praktyce związany z urbanizacją, gęstością zabudowy oraz opłacalnością inwestycji sieciowych. Gospodarstwa zamieszkujące obszary wiejskie, małe miejscowości lub budynki jednorodzinne generalnie korzystają z indywidualnych źródeł ogrzewania, będąc w większym stopniu narażonymi na wahania cen paliw, niską sprawność instalacji i wyższe jednostkowe koszty ogrzania nieefektywnego energetycznie budynku. Wyłączenie tych gospodarstw z zakresu bonu nie wynika z braku potrzeby, lecz z braku określonej infrastruktury, na którą adresaci świadczenia najczęściej nie mają realnego wpływu.

Z punktu widzenia skuteczności prowadzi to do paradoksu: środki publiczne zostają skierowane przede wszystkim do tych odbiorców, którzy uzyskali dostęp do ciepła systemowego, a niekoniecznie do tych,

11 Zob. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Europy, *Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego. Wydanie z 2018 r.* (Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2019), 56–57.

12 *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, red. Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner, Angela Ward (Oxford–Portland: Hart Publishing, 2014).

których sytuacja energetyczna jest najtrudniejsza. Automatyzm związany z łatwością identyfikacji beneficjenta zastępuje przy tym pogłębioną diagnozę przyczyn ubóstwa energetycznego. Tym samym bon ciepłowniczy może wzmacniać nierówności między gospodarstwami zamieszkującymi podobne ekonomicznie, lecz odmienne infrastrukturalnie środowiska. Takie zróżnicowanie wpisuje się natomiast w pojęcie dyskryminacji pośredniej, tj. sytuacji, w której pozornie neutralne organizacyjnie rozwiązanie prowadzi do nierównego rozkładu korzyści.

5 | Kryterium progu 170 zł/GJ a wymóg racjonalności i proporcjonalności

Odrębnym problemem jest przyjęcie progu 170 zł/GJ netto jako warunku przyznania wsparcia. Rozwiązania progowe są co do zasady dopuszczalne i powszechnie stosowane w systemach pomocy kierowanej do uboższych grup społecznych. Nie są jednak aksjologicznie neutralne: każdy próg prawny wyznacza bowiem granicę wyłączenia z ochrony.

W przypadku bonu ciepłowniczego oznacza to, że gospodarstwo domowe dokonujące zakupu ciepła po cenie wynoszącej 171 zł/GJ może uzyskać świadczenie, podczas gdy zakup poniżej tej ceny, nawet gdy różnica jest minimalna, pozostaje całkowicie poza systemem, także wówczas, gdy sytuacja dochodowa i całkowity ciężar kosztów energii gospodarstw domowych są zasadniczo porównywalne. Taki mechanizm wymaga racjonalnego uzasadnienia ustawodawczego. Tymczasem z informacji publicznych wynika, że jednym z istotnych motywów nowelizacji było ograniczenie kosztów administracyjnych po stronie gmin[13]. Tego rodzaju argument może uzasadniać uproszczenie procedury, lecz nie powinien samodzielnie legitymizować tak daleko idącego różnicowania sytuacji osób potrzebujących wsparcia. Wskazane byłoby (zważywszy na funkcjonowanie przedmiotowego instrumentu w ramach pomocy społecznej) wprowadzenie degresywnego systemu wsparcia, którego punktem wyjścia byłby poziom odchylenia od progu bazowego. W ten sposób brak jego osiągnięcia nie

13 Ministerstwo Energii, *Czy gmina ma obowiązek odpowiadać na wnioski o bon ciepłowniczy, jeśli na jej terenie nie działa system ciepłowniczy lub jednoskładnikowe ceny ciepła nie przekraczają 170 zł za GJ?*.

prowadziłby *ex lege* do skutku wyłączającego[14]. Próg 170 zł/GJ nie byłby wówczas oceniany jedynie jako techniczny parametr wypłaty świadczenia, lecz także jako normatywna granica wyznaczająca wielkość wsparcia. Ustawodawca, zakładając bowiem, że poniżej tej wartości potrzeba wsparcia nie osiąga poziomu uzasadniającego interwencję państwa, nie uwzględnia całkowitych kosztów energii w gospodarstwie domowym, powierzchni lokalu, efektywności energetycznej budynku, liczby domowników ani udziału wydatków energetycznych w dochodzie rozporządzalnym. Z tego względu obowiązujący obecnie próg, choć może upraszczać system, jednocześnie prowadzi do potencjalnie błędnego rozpoznania adresatów pomocy. W praktyce gospodarstwo dokonujące zakupu energii cieplnej o cenie poniżej progu może znajdować się w głębszym ubóstwie energetycznym niż gospodarstwo przekraczające ten próg, np. jeżeli zamieszkuje budynek o dużym zapotrzebowaniu na energię albo dysponuje niższym dochodem po odliczeniu innych koniecznych wydatków.

Wymóg proporcjonalności nakazuje zatem postawić pytanie, czy cel ograniczenia kosztów administracyjnych mógł zostać osiągnięty za pomocą środków mniej wykluczających. Alternatywą mogłoby być zastosowanie skali degresywnej, powiązanie świadczenia z udziałem kosztów ogrzewania w dochodzie gospodarstwa domowego albo wprowadzenie kryterium zintegrowanego, obejmującego zarówno dochód, jak i obiektywny ciężar energetyczny lokalu. W takim modelu próg 170 zł/GJ nie musiałby stanowić bezwzględnej bariery dostępu, lecz jedynie jeden z elementów oceny potrzeby. Obecna konstrukcja wybiera jednak rozwiązanie najprostsze administracyjnie, lecz najmniej wrażliwe społecznie, co osłabia jej racjonalność z perspektywy celu redukcji ubóstwa energetycznego.

6 | Bon ciepłowniczy a unijny standard ochrony odbiorców wrażliwych

Krytyczna ocena konstrukcji bonu ciepłowniczego zyskuje dodatkowe oparcie w unijnym kontekście regulacyjnym. Komisja Europejska konsekwentnie wskazuje, że walka z ubóstwem energetycznym wymaga ochrony odbiorców wrażliwych oraz dostosowania środków publicznych do realnej potrzeby[15].

14 Por. ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1208).

15 Komisja Europejska, *Energy poverty*.

W komunikacie *„Tackling rising energy prices: a toolbox for action and support"* podkreślono możliwość stosowania przez państwa członkowskie voucherów i subsydiów dla odbiorców energii, ale z wyraźnym naciskiem na ochronę konsumentów najbardziej narażonych[16].

Podobnie zrewidowana dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej akcentuje znaczenie przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu jako zjawisku złożonemu, wieloczynnikowemu i niewyczerpującemu się w obrębie jednego nośnika energii[17]. W tym świetle polski bon ciepłowniczy jawi się jako instrument fragmentaryczny: jego zakres przedmiotowy został wyznaczony nie przez całościowe podejście do ubóstwa energetycznego, lecz przez sektorowy problem cen ciepła systemowego.

Taki mechanizm prowadzi do sprzeczności aksjologicznej. Jeżeli państwo deklaruje realizację funkcji osłonowej, powinno dążyć do objęcia ochroną gospodarstw rzeczywiście narażonych na wykluczenie energetyczne. Jeżeli natomiast tworzy wyłącznie instrument kompensacji dla jednego segmentu rynku, powinno to jednoznacznie komunikować i odpowiednio zawężać uzasadnienie normatywne. Aktualna konstrukcja bonu ciepłowniczego lokuje się pomiędzy tymi modelami, nie realizując w pełni żadnego z nich i w tym zakresie wydaje się wadliwa.

Unijny standard ochrony odbiorców wrażliwych akcentuje ponadto potrzebę łączenia instrumentów osłonowych z działaniami trwałymi, przede wszystkim z poprawą efektywności energetycznej i ograniczaniem zapotrzebowania na energię. Dyrektywa (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955[18] wskazuje na zasadę „skutecznej efektywności energetycznej" oraz potrzebę uwzględniania sytuacji osób dotkniętych ubóstwem energetycznym. W tym kontekście bon ciepłowniczy pozostaje środkiem reaktywnym, ukierunkowanym na częściową kompensację ceny, a nie na zmniejszenie zależności gospodarstw od wysokiego zużycia energii. Nie tworzy on bodźca do modernizacji budynków, nie poprawia jakości informacji o skali ubóstwa

16 Komisja Europejska, *Tackling Rising Energy Prices: A Toolbox for Action and Support*, COM(2021) 660 final, 13.10.2021.

17 Por. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 231 z 20.09.2023, 1).

18 Zob. art. 3 i 24 dyrektywy (UE) 2023/1791.

energetycznego i nie sprzyja identyfikacji gospodarstw najbardziej wrażliwych niezależnie od technologii ogrzewania.

Właśnie dlatego nieskuteczność bonu ciepłowniczego powinna być rozumiana nie jako całkowity brak użyteczności dla jego beneficjentów, lecz jako nieadekwatność wobec deklarowanego problemu publicznego. Świadczenie może poprawić płynność finansową części gospodarstw korzystających z ciepła systemowego, zwłaszcza tam, gdzie wzrost cen był nagły i znaczny. Nie odpowiada jednak na pytanie, kto w Polsce doświadcza ubóstwa energetycznego, jakie są jego źródła, jak trwałe są deficyty energetyczne gospodarstw oraz jakie instrumenty mogłyby ograniczać zjawisko w perspektywie wieloletniej. W rezultacie bon ma charakter interwencji punktowej, a nie całościowej, spójnej polityki ograniczającej przedmiotowe zjawisko.

7 | Kontrargument: brak porównywalności sytuacji i sektorowy charakter świadczenia

Przeciwko tezie o dyskryminującym charakterze bonu można jednak podnieść określone kontrargumenty. Mianowicie, celem ustawodawcy nie było stworzenie uniwersalnego świadczenia dla wszystkich odbiorców energii, lecz rekompensata skutków wygaszenia określonego mechanizmu ochronnego odnoszącego się wyłącznie do ciepła systemowego. Jeżeli tak zdefiniować *ratio legis*, to porównywanie odbiorców ciepła systemowego z odbiorcami korzystającymi z innych źródeł ogrzewania może zostać uznane za metodologicznie wadliwe.

Innymi słowy, można stwierdzić, że nie mamy do czynienia z porównywalnymi sytuacjami, ponieważ wzrost cen objęty działaniem ustawodawcy dotyczył specyficznego podsektora regulowanego, a nie całego rynku ciepła. W takim ujęciu państwo ma prawo stosować środki selektywne, etapowe i sektorowe, bez konieczności zapewniania pełnej symetrii względem wszystkich innych kategorii odbiorców energii. Niemniej nawet przy sektorowym charakterze świadczenia pozostaje pytanie, czy przyjęte kryteria nie zostały ukształtowane w sposób nadmiernie sztywny i czy nie prowadzą do wykluczenia podmiotów, które z perspektywy funkcji osłonowej znajdują się w zbliżonym, a nawet mniej korzystnym położeniu.

Kontrargument sektorowy ma jednak ograniczony wydźwięk, jeżeli ustawodawca posługuje się językiem ochrony gospodarstw o niskich

dochodach i zapobiegania nadmiernym obciążeniom kosztami ogrzewania. Im silniej świadczenie jest uzasadniane potrzebą socjalną, tym trudniej utrzymać tezę, że porównywalność należy ograniczyć wyłącznie do odbiorców ciepła systemowego. Na płaszczyźnie funkcjonalnej porównywalne są bowiem nie technologie ogrzewania, lecz sytuacje gospodarstw, które nie są w stanie ponieść niezbędnych kosztów zapewnienia ciepła bez uszczerbku dla innych podstawowych potrzeb. Przy takim ujęciu sektorowość świadczenia może być akceptowalna jako rozwiązanie przejściowe, lecz nie jako trwały model walki z ubóstwem energetycznym.

Z tego punktu widzenia bon ciepłowniczy może zostać obroniony jako instrument przejściowej stabilizacji w określonym segmencie rynku, lecz nie jako środek realizujący kompleksowy obowiązek ochrony odbiorców w gospodarstwach domowych. Ocena równościowa nie wymaga wykazania, że państwo musi jednocześnie subsydiować wszystkie źródła ciepła w identyczny sposób. Wymaga natomiast, aby przyjęte kryteria selekcji były spójne z celem regulacji i nie pomijały arbitralnie grup, które z perspektywy tego celu znajdują się w podobnym albo gorszym położeniu. W tym sensie sektorowy charakter bonu łagodzi, lecz nie usuwa zarzutu jego nieskuteczności i pośrednio wykluczającego oddziaływania.

8 | Zasadnicza trudność: zakres zastosowania Karty na tle art. 51

Najpoważniejszy problem nie dotyczy jednak samej treści art. 21 Karty, lecz zakresu jej zastosowania. Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty jej postanowienia wiążą państwa członkowskie wyłącznie wtedy, gdy stosują one prawo Unii[19]. Konieczne jest istnienie wystarczająco ścisłego związku pomiędzy regulacją krajową a wykonywaniem obowiązku wynikającego z prawa Unii.

W sprawie *Åkerberg Fransson* Trybunał zaakcentował, że prawa podstawowe zagwarantowane w Karcie znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach regulowanych przez prawo Unii, lecz nie poza nimi[20]. Z kolei w sprawach *Siragusa* i *Julián Hernández* podkreślono, że nie wystarcza sama zbieżność

19 Art. 51 ust. 1 Karty.

20 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 r., C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105.

materii lub pośredni wpływ unijnego porządku prawnego na dane zagadnienie[21].

Na tle bonu ciepłowniczego prowadzi to do wniosku, że oparcie zarzutu bezpośrednio na Karcie praw podstawowych może napotkać istotną przeszkodę. Należałoby bowiem wykazać, że ustawodawca krajowy, projektując to świadczenie, realizował konkretny obowiązek wynikający z prawa Unii, a nie kierował się wyłącznie wewnętrzną polityką społeczną.

Nie oznacza to jednak, że Karta pozostaje całkowicie irrelewantna dla oceny omawianej regulacji. Nawet jeżeli bezpośrednie zastosowanie art. 20 i 21 Karty wymagałoby wykazania związku z wykonywaniem prawa Unii, standardy wynikające z Karty mogą pełnić funkcję interpretacyjną i aksjologiczną przy ocenie jakości krajowych instrumentów socjalnych. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których państwo członkowskie działa w obszarze objętym równoległą regulacją unijną, takim jak rynek energii, efektywność energetyczna, ochrona odbiorców wrażliwych i przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu. Wówczas Karta nie zastępuje krajowych zasad konstytucyjnych, ale wzmacnia argument, że instrumenty publiczne powinny być projektowane w sposób niedyskryminujący, proporcjonalny i realnie zdolny do osiągnięcia deklarowanego celu.

W konsekwencji art. 51 Karty nie powinien być traktowany jako argument zamykający analizę, lecz jako ograniczenie sposobu formułowania zarzutu. Ostrożniejsza konkluzja polegałaby na stwierdzeniu, że bon ciepłowniczy nie musi automatycznie naruszać Karty bezpośrednio, ale jego konstrukcja pozostaje problematyczna w świetle europejskiego standardu równości materialnej i ochrony odbiorców wrażliwych. Właśnie na tym poziomie najbardziej widoczna jest nieskuteczność bonu jako instrumentu redukcji ubóstwa energetycznego: świadczenie jest zbyt wąskie, zbyt sektorowe i zbyt słabo powiązane z realną miarą potrzeby energetycznej.

9 | Wnioski

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że bon ciepłowniczy w aktualnym kształcie powinien być oceniany przede wszystkim jako

21 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 marca 2014 r., C-206/13, *Siragusa*, EU:C:2014:126; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 2014 r., C-198/13, *Julián Hernández i in.*, EU:C:2014:2055.

instrument sektorowej kompensacji cenowej, nie zaś jako właściwe narzędzie redukcji ubóstwa energetycznego. Jego konstrukcja selekcjonuje beneficjentów według kryteriów infrastrukturalnych i taryfowych, a nie według rzeczywistego ciężaru kosztów energii w budżecie gospodarstwa domowego. W konsekwencji poza zakresem ochrony mogą pozostawać gospodarstwa, które znajdują się w porównywalnie trudnej, a niekiedy trudniejszej sytuacji materialnej i energetycznej, lecz korzystają z innych źródeł ogrzewania albo zamieszkują budynki o wysokim zapotrzebowaniu na energię.

W tym sensie nieskuteczność bonu nie polega na całkowitym braku jego użyteczności dla beneficjentów, lecz na nieadekwatności wobec deklarowanego celu polityki publicznej. Świadczenie może czasowo obniżyć wysokość obciążeń części odbiorców ciepła systemowego, jednak nie oddziałuje na przyczyny ubóstwa energetycznego: niską efektywność energetyczną budynków, niskie dochody, wysokie ceny różnych nośników energii, ograniczenia infrastrukturalne oraz brak możliwości poniesienia kosztów modernizacji. Bon nie zmniejsza zapotrzebowania na energię, nie poprawia standardu technicznego lokali i nie tworzy mechanizmu identyfikacji gospodarstw najbardziej wrażliwych niezależnie od technologii ogrzewania.

Nie można zarazem przyjmować automatycznie, że analizowana regulacja narusza art. 21 Karty praw podstawowych UE. Po pierwsze, ustawodawca może powoływać się na sektorowy charakter świadczenia oraz potrzebę przejściowego złagodzenia skutków wzrostu cen w określonym segmencie rynku. Po drugie, bezpośrednie zastosowanie Karty wymaga wykazania związku z wykonywaniem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty. Ograniczenie to nie eliminuje jednak znaczenia Karty jako punktu odniesienia dla oceny jakości legislacji krajowej w obszarze objętym unijną polityką energetyczną, efektywnościową i ochroną odbiorców wrażliwych.

Pożądany kierunek zmian legislacyjnych powinien polegać na odejściu od kryterium technologii ogrzewania jako przesłanki rozstrzygającej i zastąpieniu go kryterium zintegrowanym. Kryterium to powinno uwzględniać dochód gospodarstwa domowego, udział kosztów ogrzewania i energii w dochodzie rozporządzalnym, powierzchnię i charakter lokalu, efektywność energetyczną budynku oraz możliwość faktycznego skorzystania z programów modernizacyjnych. Dopiero taki model pozwalałby mówić

o instrumencie ukierunkowanym na redukcję ubóstwa energetycznego, a nie jedynie na doraźną kompensację kosztów w jednym segmencie rynku.

W rezultacie bon ciepłowniczy może być uzasadniony jako krótkookresowy środek osłonowy, ale nie jako wystarczająca odpowiedź państwa na problem ubóstwa energetycznego. Z perspektywy zasady równości materialnej i proporcjonalności konstrukcja ta wymaga korekty: albo przez wyraźne ograniczenie jej uzasadnienia do kompensacji sektorowej, albo przez rozszerzenie i przebudowanie mechanizmu tak, aby jego adresatem było gospodarstwo domowe w sytuacji realnej podatności energetycznej, niezależnie od źródła ciepła i miejsca zamieszkania.

Konkludując, bon ciepłowniczy ujawnia szerszy problem polskiej polityki osłonowej w energetyce: dominację instrumentów reaktywnych, fragmentarycznych i administracyjnie prostych nad rozwiązaniami strukturalnymi, opartymi na diagnozie potrzeb. W świetle europejskiego standardu ochrony odbiorców wrażliwych oraz zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”[22] preferowany model powinien łączyć wsparcie dochodowe z trwałą redukcją zapotrzebowania na energię. Bez takiego powiązania bon pozostanie instrumentem łagodzenia skutków ubóstwa energetycznego, lecz nie narzędziem jego rzeczywistego ograniczania.

Bibliografia

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Europy, *Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego. Wydanie z 2018 r.* Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2019.

Craig Paul, Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, wyd. 7. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Krzemień Robert, Artur Ogurek, „Ubóstwo energetyczne a bezpieczeństwo społeczne państwa” *Journal of Modern Science*, nr 4 (2015): 275–291.

Krzykowski Michał, „Ochrona odbiorców wrażliwych energii elektrycznej i paliw gazowych – uwarunkowania prawne” *Polityka Energetyczna*, z. 3 (2014): 257–268.

Prawo energetyczne. Komentarz, t. I. red. Mariusz Swora, Zdzisław Muras. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.

The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary, red. Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner, Angela Ward. Oxford–Portland: Hart Publishing, 2014.

22 Art. 3 dyrektywy (UE) 2023/1791.

Wyzwania dla prawa konsumenckiego w wymiarze globalnym, regionalnym i lokalnym, red. Monika Namysłowska. Warszawa: C.H. Beck, 2022.

This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode