

# **Ustawa o efektywności energetycznej. Komentarz**

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# **Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej**

(t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 468 ze zm.)



# Rozdział 1. Przepisy ogólne

## Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa:

- 1) *(uchylony)*
- 2) zadania jednostek sektora publicznego w zakresie efektywności energetycznej;
- 3) zasady realizacji obowiązku uzyskania oszczędności energii;
- 4) zasady przeprowadzania audytu energetycznego przedsiębiorstwa;
- 5)<sup>1</sup> zasady prowadzenia centralnego rejestru oszczędności energii finalnej.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 6–9, art. 10–35, art. 36–38, art. 39–42 EfektywEnergU.

## I. Transpozycja unijnej dyrektywy 2012/27/UE

1. Ograniczenie zapotrzebowania na energię stanowi jedną z podstaw unii energetycznej. Poprawa efektywności energetycznej w łańcuchu dostaw energetycznych (w tym podczas wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i końcowego zużycia energii) ma pozytywne skutki dla środowiska – sprzyja redukcji emisji gazów cieplarnianych i przyczynia się do poprawy jakości powietrza, a w konsekwencji również stanu zdrowia w społeczeństwie – a ponadto wpływa pozytywnie na poprawę bezpieczeństwa energetycznego przez zmniejszenie zależności od importu energii spoza UE, obniżanie kosztów energii dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw oraz łagodzenie ubóstwa energetycznego (por. Komunikat Komisji „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu” z 25.2.2015 r., COM (2015) 80 final). Z tego względu poprawa efektywności energetycznej traktowana jest jako jeden ze środków pozwalających na przeciwdziałanie zmianom klimatu, a także zwalczanie zjawiska rosnącego uzależnienia od importu energii i ograniczonych zasobów energetycznych, a w konsekwencji stanowi jedno z głównych kryteriów przyszłych decyzji inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w UE.

---

<sup>1</sup> Art. 1 pkt 5 dodany ZmEfektywEnergU21, która wchodzi w życie 1.1.2022 r.

2. Komentowana ustawa transponuje (wdraża) do polskiego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.Urz. UE L z 2012 r. Nr 315, s. 1), która ustanawia wspólne ramy środków na rzecz promowania efektywności energetycznej w UE. Dyrektywa ta zapewnia realizację głównych celów unii energetycznej zakładających zwiększenie efektywności energetycznej (o 20% do 2020 r. oraz o co najmniej 32,5% do 2030 r.), a także tworzy warunki dla dalszej poprawy efektywności energetycznej po tych terminach.

## II. Zakres przedmiotowy ustawy

3. Komentowany przepis ma charakter wprowadzający do ustawy i w zwięzły sposób wskazuje na kategorie zagadnień objętych zakresem zastosowania EfektywEnergU, które odpowiadają poszczególnym jej rozdziałom. Ustawa określa zadania jednostek sektora publicznego w zakresie efektywności energetycznej (rozdział 3 EfektywEnergU, por. komentarz do art. 6–9), zasady realizacji obowiązku uzyskania oszczędności energii (rozdział 4 EfektywEnergU, por. komentarz do art. 10–35), zasady przeprowadzania audytu energetycznego przedsiębiorstwa (określone w rozdziale 5 EfektywEnergU, por. komentarz do art. 36–38) oraz zasady prowadzenia centralnego rejestru oszczędności energii finalnej (rozdział 4a EfektywEnergU, por. komentarz do art. 35a–35c).

Poza szczegółową regulacją ww. zasad przepisy EfektywEnergU przewidują również kary pieniężne za ich nieprzestrzeżenie (rozdział 6 EfektywEnergU, por. komentarz do art. 39–42).

## III. Nowelizacja z 2021 r.

4. Dyrektywa 2012/27/UE podlegała istotnym zmianom spowodowanym koniecznością dostosowania jej m.in. do ambitnych zobowiązań UE wynikających z Porozumienia paryskiego z 2015 r. w sprawie zmiany klimatu, przyjętym w ramach 21. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (Dz.Urz. UE L z 2016 r. Nr 282, s. 4.). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z 11.12.2018 r. (Dz.Urz. UE L z 2018 r. Nr 328, s. 210) wprowadziła szereg istotnych zmian do dyrektywy 2012/27/UE, w tym wyznaczyła ogólny cel oszczędności energii dla UE w wysokości co najmniej 32,5% na 2030 r. Dyrektywa ta nałożyła na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia w latach 2021–2030 łącznych oszczędności zużycia energii finalnej, równoważnych corocznym nowym oszczędnościom w wysokości 0,8% średniorocznego zużycia energii finalnej z lat 2016–2018.

5. W związku z koniecznością transpozycji dyrektywy 2018/2002/UE oraz osiągnięcia zamierzonego poziomu oszczędności znowelizowano EfektywEnergU w celu dostosowania istniejących i wprowadzenie nowych środków wzrostu efektywności energetycznej. Nowelizacja ustawy z 20.4.2021 r. (ZmEfektywEnergU21) transponuje tę dyrektywę przyjmując szereg rozwiązań zmierzających do osiągnięcia krajowego celu oszczędności energii finalnej na koniec 2030 r. w wysokości 5580 toe. W szczególności konieczne stało się rozszerzenie przepisów w zakresie umów o poprawę efektywności energetycznej oraz wprowadzenie dodatkowych (obok świadectw efektywności energetycznej) środków

służących realizacji celu wyznaczonego przepisami unijnymi (zob. szerzej uzasadnienie do projektu ZmEfektywEnergU21).

6. Jedna z zasadniczych zmian wprowadzonych do EfektywEnergU sprowadza się do powołania centralnego rejestru oszczędności energii finalnej, w którym miałyby być gromadzone dane oraz informacje dotyczące wysokości uzyskanej oszczędności energii finalnej. Nowelizacja zaakcentowała, że zasady prowadzenia centralnego rejestru oszczędności energii finalnej są przedmiotem regulacji EfektywEnergU (art. 1 pkt 5) w ramach nowego rozdziału 4a (art. 35a–35c EfektywEnergU). Przepisy te wejdą w życie 1.1.2022 r., przy czym ZmEfektywEnergU21 weszła w życie z dniem 22.5.2021 r.

## Art. 2. [Objaśnienie pojęć]

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) audyt efektywności energetycznej – opracowanie zawierające analizę zużycia energii oraz określające stan techniczny obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, zawierające wykaz przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, a także ocenę ich opłacalności ekonomicznej i możliwej do uzyskania oszczędności energii;
- 2) ciepło – ciepło w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 833, z późn. zm.);
- 3) efektywność energetyczna – stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, albo w wyniku wykonanej usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu;
- 4) efekt użytkowy – efekt uzyskany w wyniku dostarczenia energii do danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w szczególności wykonanie pracy mechanicznej, zapewnienie komfortu cieplnego lub oświetlenie;
- 5) energia – energię pierwotną lub energię finalną;
- 6) energia pierwotna – energię zawartą w pierwotnych nośnikach energii, pozyskiwaną bezpośrednio ze środowiska, a w szczególności: w węglu kamiennym energetycznym (łącznie z węglem odzyskanym z hałd), w węglu kamiennym koksowym, w węglu brunatnym, w ropie naftowej (łącznie z gazoliną), w gazie ziemnym wysokometanowym (łącznie z gazem z odmetanowania kopalń węgla kamiennego), w gazie ziemnym zaazotowanym, w torfie do celów opałowych, oraz energię: wody, wiatru, słoneczną, geotermalną wykorzystywaną do wytwarzania energii elektrycznej, ciepła lub chłodu, a także biomasę w rozumieniu ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1233 i 1565);
- 7) energia finalna – energię lub paliwa w rozumieniu art. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, dostarczone odbiorcy końcowemu;
- 8) jednostka sektora publicznego – podmiot, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019 oraz z 2020 r. poz. 288, 1492, 1517, 2275 i 2320);

- 9) odbiorca końcowy – odbiorcę końcowego w rozumieniu art. 3 pkt 13a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne;
- 10) oszczędność energii – ilość energii stanowiącą różnicę między energią potencjalnie zużytą przez obiekt, urządzenie techniczne lub instalację w danym okresie, przed zrealizowaniem jednego lub kilku przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, a energią zużytą przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację w takim samym okresie, po zrealizowaniu tych przedsięwzięć i po uwzględnieniu znormalizowanych warunków zewnętrznych wpływających na zużycie energii;
- 11) przedsiębiorstwo energetyczne – przedsiębiorstwo energetyczne w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne;
- 12) przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej – działanie polegające na wprowadzeniu zmian lub usprawnień w obiekcie, w urządzeniu technicznym lub w instalacji, w wyniku których uzyskuje się oszczędność energii;
- 13) tona oleju ekwiwalentnego – równoważnik jednej tony ropy naftowej o wartości opałowej równej 41 868 kJ/kg;
- 14) rozpoczęcie prac zmierzających do realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej – rozpoczęcie robót budowlanych związanych z realizacją przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej lub pierwsze prawnie wiążące zobowiązanie do zamówienia urządzeń służących poprawie efektywności energetycznej lub inne zobowiązanie, które sprawia, że przedsięwzięcie staje się nieodwracalne, w zależności od tego, które zdarzenie nastąpi wcześniej, z wyłączeniem zakupu gruntów oraz prac przygotowawczych polegających na uzyskiwaniu zezwoleń i wykonywaniu wstępnych studiów wykonalności oraz prac przygotowawczych, o których mowa w art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.);
- 15) paliwa ciekłe – następujące rodzaje ciekłych nośników energii:
  - a) gaz płynny LPG o kodach CN: 2711 12, 2711 13 i 2711 19 00,
  - b) benzyny silnikowe o kodach CN: 2710 12 45 i 2710 12 49,
  - c) oleje napędowe o kodach CN: 2710 19 43 i 2710 20 11– stosowane w transporcie drogowym lub kolejowym;
- 16) podmiot paliwowy – każdy podmiot, w tym mający siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dokonujący, samodzielnie lub za pośrednictwem innego podmiotu, wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego paliw ciekłych;
- 17) wprowadzenie do obrotu paliw ciekłych – pierwsze rozporządzenie paliwami ciekłymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez podmiot paliwowy, który dokonał ich wytworzenia, importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego, polegające na dokonaniu jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej skutkującej trwałym wyzbyciem się tych paliw ciekłych lub zużycie ich na potrzeby własne na tym terytorium, z wyłączeniem przywozu paliw ciekłych przeznaczonych do użycia podczas transportu i przywożonych w standardowych zbiornikach, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 722, z późn. zm.).

## Powiązania z innymi przepisami:

- art. 33 ust. 1 AkcyzU.

## I. Audyt efektywności energetycznej

1. Z treści definicji przyjętej na gruncie EfektywEnergU wynika, że audyt efektywności energetycznej to opracowanie, które zawiera określone elementy wskazane w ustawie, tj.:

- 1) analizę zużycia energii,
- 2) opis stanu technicznego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji,
- 3) wykaz przedsięwzięć służących poprawie ich efektywności energetycznej,
- 4) ocenę opłacalności ekonomicznej tych przedsięwzięć i możliwej do uzyskania oszczędności energii.

2. Ustawodawca zdecydował się zatem zdefiniować audyt efektywności energetycznej w sposób zbieżny z definicją stosowaną na gruncie EfektywEnergU<sup>11</sup>, tym samym przyjmując nadal pewne uproszczenie. Sam audyt efektywności energetycznej stanowi bowiem nie tyle opracowanie, ile pewną procedurę analityczną (proces myślowy), której zwieńczeniem jest dopiero komentowany dokument (*M. Jastrzębski, Audyt efektywności energetycznej – czym jest i co zawiera, Lex/el. 2020*). Ten aspekt audytu ustawodawca sam zresztą zaakcentował przy okazji definicji audytu energetycznego (por. komentarz do art. 37 EfektywEnergU).

3. Komentowany przepis wyróżnia wymagane elementy audytu efektywności energetycznej. Zostały one doprecyzowane w art. 25 EfektywEnergU, jednak będą różne zależnie od rodzaju audytu (por. komentarz do art. 25). Dodatkowo szczegółowy zakres i sposób sporządzenia audytu, a także m.in. tryb jego weryfikacji, określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw klimatu (obecnie rozporządzenie Ministra Energii z 5.10.2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii).

4. Rozporządzenie to przewiduje również wzór karty audytu efektywności energetycznej (załącznik Nr 3 do rozporządzenia Ministra Energii z 5.10.2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii).

→ **Zob. Karta audytu efektywności energetycznej**

## II. Ciepło

5. Odnosząc się do terminu ciepło, ustawodawca odsyła do definicji przyjętej na gruncie PrEnerg, zgodnie z którym przez pojęcie ciepła rozumieć należy energię cieplną w wodzie gorącej, parze lub w innych nośnikach [o tej kategorii zob. szerzej *M. Czarnecka, T. Ogłódek* (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz, Legalis/el. 2020, komentarz do art. 3*]. Choć niewątpliwie to właśnie gorąca woda oraz



para stanowią podstawowe nośniki wykorzystywane na potrzeby dostarczania ciepła do odbiorców, w praktyce mogą występować i inne, jak choćby oleje czy powietrze [Z. Muras i in., (w:) Z. Muras, M. Swora, Prawo energetyczne. Komentarz, Lex/el. 2016, komentarz do art. 3].

### III. Efektywność energetyczna

6. Efektywność energetyczna została zdefiniowana jako stosunek wielkości efektu użytkowego określonego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji (w rozumieniu art. 2 pkt 4 EfektywEnergU) do ilości zużycia przez nie energii albo zużycia w rezultacie wykonanej usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu.

7. Kategorię tę można zatem w uproszczeniu przedstawić w następujący sposób:

$$\frac{\text{efekt użytkowy}}{\text{zużycie energii}} = \text{efektywność energetyczna}$$

8. Co istotne, tak rozumiana efektywność energetyczna określana jest w odniesieniu do typowych warunków użytkowania lub eksploatacji danego obiektu (urządzenia technicznego, instalacji). Jednak pojęcie typowych warunków użytkowaniu lub eksploatacji jest niedookreślone i może budzić wątpliwości interpretacyjne. Mimo to do tej pory kategoria ta nie była przedmiotem szerszych rozważań w orzecznictwie sądowym. Słownik języka polskiego definiuje przymiotnik „typowy” jako „odpowiadający pewnemu typowi przedmiotów, ludzi, zjawisk itp.” (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/typowy.html>, dostęp: 12.8.2021 r.). Stąd na gruncie językowym należałoby przyjąć, że typowe warunki użytkowania czy eksploatacji to takie, które należałoby uznać za standardowe (nieodbiegające od normy) dla danej kategorii obiektu (urządzenia technicznego, instalacji).

9. Dodatkowo kategorię efektywności energetycznej rozszerzono – w porównaniu do definicji stosowanej na gruncie EfektywEnergU11 – również na usługi, które prowadzą do uzyskania określonej oszczędności energii.

### IV. Efekt użytkowy

10. Przez pojęcie efektu użytkowego (podobnie jak na gruncie EfektywEnergU11) rozumieć należy efekt uzyskany w wyniku dostarczenia energii do danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji. Ustawodawca wyróżnia w tym kontekście szczególnie wykonanie pracy mechanicznej, zapewnienie komfortu cieplnego lub oświetlenie. Ustalenie wielkości efektu użytkowego jest kluczowe z perspektywy omówionej wyżej kategorii efektywności energetycznej.

### V. Energia

11. Na wzór EfektywEnergU11, komentowana ustawa przez pojęcie energii rozumie energię pierwotną lub energię finalną. Stąd, ilekroć przepisy EfektywEnergU nie odwo-

łują się wyraźnie do jednej z tych kategorii, należy przyjąć, że ustawodawca miał na myśli zarówno energię pierwotną, jak i finalną. Obie te kategorie zostały odrębnie zdefiniowane w komentowanej ustawie (energia pierwotna) lub poprzez odesłanie do definicji stosowanej na gruncie PrEnerg (energia finalna).

## VI. Energia pierwotna

**12.** Definicja energii pierwotnej na gruncie komentowanej ustawy nie uległa zmianie w porównaniu do EfektywEnergU11. Przez to pojęcie ustawodawca rozumie energię zawartą w pierwotnych nośnikach energii, która podlega bezpośredniemu pozyskaniu ze środowiska. Kategorię tę należy interpretować szeroko, na co wskazuje zwrot „w szczególności”, którym posłużył się ustawodawca określając przykładowe pierwotne nośniki energii.

## VII. Energia finalna

**13.** Przez pojęcie energii finalnej ustawodawca rozumie energię lub paliwa w rozumieniu PrEnerg, czyli – odpowiednio – energię przetworzoną w dowolnej postaci lub paliwa stałe, ciekłe i gazowe (gaz ziemny wysokometanowy lub zaazotowany, w tym skroplony gaz ziemny oraz propan-butan lub inne rodzaje gazu palnego, dostarczane za pomocą sieci gazowej, a także biogaz rolniczy, niezależnie od ich przeznaczenia) będące nośnikami energii chemicznej. Warto mieć na uwadze, że choć pojęcie paliw ciekłych pojawia się na gruncie EfektywEnergU, na potrzeby definiowania energii finalnej należy odwołać się do PrEnerg, które rozumie paliwa ciekłe w sposób szerszy niż EfektywEnergU (o różnicach zob. pkt XV poniżej). Na gruncie EfektywEnergU to właśnie kategoria energii finalnej ma kluczowe znaczenie z perspektywy realizacji obowiązku osiągnięcia oszczędności energii.

**14.** Mocą ZmEfektywEnergU21 wprowadzono zmianę redakcyjno-porządkującą do treści definicji. W dotychczasowym brzmieniu odsyłała ona do energii lub paliw zużywanych przez odbiorcę końcowego. Nowelizacja doprecyzowała, że chodzi o energię lub paliwo dostarczone odbiorcy końcowemu, niwelując tym samym wątpliwości interpretacyjne powstające przy interpretacji EfektywEnergU na tle dyrektywy 2012/27/UE, która wyłącza dostawy dla sektora przemiany energetycznej oraz samego przemysłu energetycznego z kategorii zużycia energii końcowej (zob. art. 2 pkt 3 dyrektywy 2012/27/UE). Wprowadzona zmiana miała zatem na celu usunięcie istniejącej niespójności skutkującej obniżeniem ilości oszczędności energii odbiorców końcowych o straty związane z zużyciem paliw (por. uzasadnienie do projektu ZmEfektywEnergU21).

## VIII. Jednostka sektora publicznego

**15.** Komentowana ustawa definiuje jednostkę sektora publicznego poprzez odesłanie do art. 4 PrZamPubl (dawny art. 3 ust. 1 pkt 1–3a ZamPublU).

**16.** W pierwszej kolejności PrZamPubl zalicza do tego pojęcia jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 FinPubU, tj.:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- 3) związki metropolitalne,
- 4) jednostki budżetowe,
- 5) samorządowe zakłady budżetowe,
- 6) agencje wykonawcze,
- 7) instytucje gospodarki budżetowej,
- 8) państwowe fundusze celowe,
- 9) ZUS i zarządzane przez niego fundusze oraz KRUS i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS,
- 10) NFZ,
- 11) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- 12) uczelnie publiczne,
- 13) PAN i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- 14) państwowe i samorządowe instytucje kultury,
- 15) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

**17.** Przez pojęcie jednostki sektora publicznego należy rozumieć również państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nienależące do jednostek sektora finansów publicznych (art. 4 pkt 2 PrZamPubl). Przykład takiej jednostki stanowią Lasy Państwowe [A. Matusiak, (w:) M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Legalis/el. 2021, komentarz do art. 4].

**18.** Do jednostek sektora publicznego zaliczyć należy również tzw. podmioty prawa publicznego, czyli inne niż jednostki sektora finansów publicznych osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego. Warunek stanowi, by podmioty te (a także wcześniej omówione jednostki sektora finansów publicznych i państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- 1) finansowały je w ponad 50% lub
- 2) posiadały ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- 3) sprawowały nadzór nad organem zarządzającym, lub
- 4) miały prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Oznacza to, że podmiot, który jednocześnie posiada osobowość prawną, został utworzony w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym (innych niż przemysłowe i handlowe), a jednocześnie pozostaje zależny w wyniku powiązań (finansowych, włas-

cicielskich lub kontrolno-nadzorczych) od innych jednostek sektora finansów publicznych i państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, zostanie zakwalifikowany jako podmiot prawa publicznego [por. *P. Granecki, I. Granecka*, (w:) *P. Granecki, I. Granecka*, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Legalis/el. 2021, komentarz do art. 4].

Z art. 4 pkt 4 PrZamPubl wynika, że również związki omówionych kategorii podmiotów kwalifikują się jako jednostki sektora publicznego.

## IX. Odbiorca końcowy

19. Ustawodawca w zakresie definicji odbiorcy końcowego określonej w art. 2 pkt 9 EfektywEnerGU poczynił odesłanie do definicji odbiorcy końcowego w rozumieniu art. 3 pkt 13a PrEnerG.

Zgodnie z tą definicją za odbiorcę końcowego uznaje się odbiorcę dokonującego zakupu paliw lub energii na własny użytek; do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej magazynowania lub zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej oraz paliw gazowych zakupionych w celu ich zużycia na potrzeby przesyłania, dystrybucji, magazynowania paliw gazowych, skraplania gazu ziemnego lub regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego.

Odbiorcą końcowym będzie zatem tylko ten odbiorca, który dokona zakupu paliw lub energii, a następnie dokona finalnego zużycia tych paliw lub energii na własny użytek. Zużyciem na „własny użytek” może być zarówno zużycie paliw lub energii na użytek prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, jak też zużycie w gospodarstwie domowym. Szczególnym rodzajem odbiorcy końcowego jest bowiem odbiorca paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym. Odbiorcą końcowym nie będzie jednak np. przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej w zakresie, w jakim to przedsiębiorstwo zakupuje energię elektryczną w celu jej zużycia w procesie wytwarzania. Odbiorcą końcowym zasadniczo nie będzie także przedsiębiorstwo obrotu, które nabywa energię lub paliwa w celu ich dalszej odsprzedaży. Na potrzeby ustalenia, czy mamy do czynienia z zakupem na potrzeby własne (własny użytek), nie ma znaczenia kierunek pochodzenia energii, zatem zakup np. energii na rynku bilansującym i zużycie jej na potrzeby własne również stanowi zużycie energii przez odbiorcę końcowego [*M. Swora, Z. Muras* (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Lex/el. 2016, komentarz do art. 3].

## X. Oszczędność energii

20. Oszczędność energii to ilość energii rozumiana jako różnica między energią, która w określonym czasie mogła być szacunkowo zużyta przez dany obiekt (urządzenie techniczne, instalację) przed zrealizowaniem przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, a energią faktycznie zużytą przez ten obiekt w takim samym okresie, po zrealizowaniu tego przedsięwzięcia. Dla potrzeb określenia wielkości oszczędności

energii należy również wziąć pod uwagę warunki zewnętrzne uznawane powszechnie za normalne (standardowe), a które mają wpływ na zużycie energii.

21. Kategorię tę można zatem w uproszczeniu przedstawić w następujący sposób: energia potencjalnie zużyta przed realizacją przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej – energia faktycznie zużyta po realizacji przedsięwzięcia efektywności energetycznej = oszczędność energii

## XI. Przedsiębiorstwo energetyczne

22. Podobnie jak w przypadku definicji odbiorcy końcowego, również w zakresie definicji przedsiębiorstwa energetycznego, określonej w art. 2 pkt 11 EfektywEnergU, ustawodawca poczynił odesłanie do PrEnerg.

W rozumieniu art. 3 pkt 12 PrEnerg, przedsiębiorstwem energetycznym jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie:

- 1) wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi, lub
- 2) przesyłania dwutlenku węgla, lub
- 3) przeładunku paliw ciekłych.

23. Należy zauważyć, że definicja przedsiębiorstwa energetycznego, zawarta w art. 3 pkt 12 PrEnerg, jest definicją o charakterze podmiotowym, nie zaś przedmiotowym. Definicję przedmiotową zawiera natomiast chociażby art. 55<sup>1</sup> KC, stanowiący, że przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku przedsiębiorstwa energetycznego kryterium kwalifikacji jest bowiem rodzaj wykonywanej przez nie działalności gospodarczej [M. Czarnicka, T. Ogłódek (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Legalis/el. 2020, komentarz do art. 3].

W zakresie komentowanej ustawy przedsiębiorstwem energetycznym będzie jednak wyłącznie podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu energią elektryczną, ciepłem lub gazem ziemnym, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 EfektywEnergU, a przy tym wyłącznie takie przedsiębiorstwo, które tę energię elektryczną, gaz ziemny lub ciepło sprzedaje odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium RP. Można zatem stwierdzić, że definicja określona generalnie w art. 2 pkt 11 EfektywEnergU została następnie zawężona w art. 10 ust. 2 pkt 1 EfektywEnergU.

## XII. Przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej

24. Ustawa traktuje jako przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej wyłącznie takie zmiany lub usprawnienia w obiekcie, urządzeniu technicznym lub w instalacji, w wyniku których uzyskuje się efekt w postaci oszczędności energii. Istotne jest

zatem, aby w wyniku działań służących poprawie efektywności energetycznej nastąpiła rzeczywista poprawa w ilości zużywanej przez obiekt, urządzenie techniczne lub instalację energii, czego potwierdzeniem jest świadectwo efektywności energetycznej wydawane przez Prezesa URE (art. 21 ust. 1 pkt 3 EfektywEnergU). Dokumentem potwierdzającym uzyskanie planowej oszczędności z zakończonego przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej jest natomiast audyt efektywności energetycznej (art. 23 EfektywEnergU).

25. Dyrektywa 2012/27/UE nie posługuje się pojęciem przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, lecz pojęciem środka mającego na celu poprawę efektywności energetycznej (środkiem poprawy efektywności energetycznej). Zgodnie z art. 2 pkt 6 dyrektywy 2012/27/EU przez poprawę efektywności energetycznej należy rozumieć zwiększenie efektywności energetycznej w wyniku zmian technologicznych lub ekonomicznych albo zmian zachowań (ang. *behavioural changes*), a więc działania skutkujące zwiększeniem stosunku uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii do wkładu energii. Zarówno z krajowego otoczenia regulacyjnego, jak i z prawa UE wynika, że poprawa efektywności energetycznej musi być rozumiana jako działanie konkretne oraz sprawdzalne (por. wyr. NSA z 31.8.2017 r., I GSK 1204/15, Legalis; wyr. NSA z 9.8.2016 r., I GSK 1866/14, Legalis). Przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej należy zakwalifikować jako uznany przez ustawodawcę krajowego środek mający na celu poprawę efektywności energetycznej, który jednocześnie stanowi działanie indywidualne w znaczeniu art. 2 pkt 19 dyrektywy 2012/27/EU – działanie, które prowadzi do sprawdzalnej i wymiernej lub dającej się oszacować poprawy efektywności energetycznej i które jest podejmowane w wyniku środka z dziedziny polityki. Na gruncie regulacji krajowych środkiem z dziedziny polityki są niewątpliwie białe certyfikaty, które mają charakter instrumentu finansowego lub fiskalnego.

### Ważne

Zachętą do realizacji inwestycji, które mogą być określone jako przedsięwzięcia służące poprawie efektywności energetycznej, jest wydawanie świadectw efektywności energetycznej. Białe certyfikaty nie przysługują jednak z tytułu realizacji każdego rodzaju przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej, co wynika chociażby z wyłączeń wskazanych w art. 20 ust. 2 EfektywEnergU.

26. Poprawie efektywności energetycznej służą kategorie przedsięwzięć określone w art. 19 ust. 1 EfektywEnergU, które zostały uszczegółowione w PoprEfektywObw.

Ustawodawca wyróżnił sześć kategorii przedsięwzięć proefektywnościowych:

- 1) izolację instalacji przemysłowych,
- 2) przebudowę lub remont budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi,
- 3) modernizację lub wymianę między innymi oświetlenia, urządzeń przeznaczonych do użytku domowego czy pojazdów służących do transportu drogowego lub kolejowego,
- 4) odzyskiwanie energii, w tym odzyskiwanie energii w procesach przemysłowych,

- 5) ograniczenie strat,
- 6) stosowanie energii wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii lub ciepła w wysokosprawnej kogeneracji lub ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych w celu ogrzewania lub chłodzenia budynków.

Przedstawiony katalog ma charakter zamknięty (por. komentarz do art. 19 EfektywEnerGU).

### **XIII. Tona oleju ekwiwalentnego**

27. Tona oleju ekwiwalentnego (toe) to znormalizowana jednostka energii, przypisywana do wartości opałowej równej 41 868 kJ/kg. Przyjęto, że jedna toe jest równoważna przybliżonej ilości energii, którą można wydobyć z jednej tony ropy naftowej [[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Tonnes\\_of\\_oil\\_equivalent\\_\(toe\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Tonnes_of_oil_equivalent_(toe))], dostęp: 12.8.2021 r.]. Na gruncie komentowanej ustawy toe jest jednostką stanowiącą miernik efektywności dla zrealizowanych działań służących poprawie efektywności energetycznej.

### **XIV. Rozpoczęcie prac zmierzających do realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej**

28. Definicja rozpoczęcia prac zmierzających do realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej została dodana w następstwie wejścia w życie ZmEfektywEnerGU21.

29. Definicja ma charakter porządkujący, ponieważ rozstrzyga wątpliwości co do momentu rozpoczęcia prac, których celem jest zrealizowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej. Precyzyjne określenie momentu rozpoczęcia prac ma istotne znaczenie z punktu widzenia tzw. efektu zachęty, który ma być realizowany przez system białych certyfikatów. Świadectwa efektywności energetycznej, jako forma pomocy publicznej, mają na celu wsparcie wyłącznie takich inwestycji zmierzających do oszczędności energii, które bez przyznanej pomocy nie zostałyby zrealizowane. Formalnej realizacji efektu zachęty służy złożenie wniosku o wydanie świadectwa efektywności energetycznej przed rozpoczęciem prac zmierzających do realizacji przedsięwzięcia proefektywnościowego.

30. Podmiot ubiegający się o wydanie świadectwa efektywności energetycznej wskazuje, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, termin rozpoczęcia oraz zakończenia prac zmierzających do realizacji przedsięwzięcia proefektywnościowego we wniosku o wydanie białego certyfikatu (art. 20 ust. 4 pkt 4 EfektywEnerGU). Rozpoczęcie prac przed złożeniem wniosku o wydanie świadectwa efektywności energetycznej ma dotkliwie skutki dla przedsiębiorcy, ponieważ Prezes URE odmawia wydania świadectwa, jeżeli wniosek o jego wydanie został złożony po rozpoczęciu prac. W takim wypadku Prezes URE odmawia również, w drodze decyzji, przekazania informacji dla podmiotu prowadzącego rejestr świadectw efektywności energetycznej, o świadectwie

efektywności energetycznej wydanym dla podmiotu wskazanego w tym świadectwie, który zakończył realizację przedsięwzięcia lub przedsięwzięć tego samego rodzaju służących poprawie efektywności energetycznej (art. 24 ust. 3 pkt 1 EfektywEnergyU).

**31.** Moment rozpoczęcia przedsięwzięć realizowanych w ramach środków alternatywnych będzie oznaczany w centralnym rejestrze oszczędności energii finalnej prowadzonym przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (art. 35a ust. 3 pkt 1 lit. a EfektywEnergyU w brzmieniu obowiązującym od 1.1.2022 r.).

**32.** Przez moment rozpoczęcia prac należy rozumieć:

- 1) rozpoczęcie robót budowlanych związanych z realizacją przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej,
- 2) pierwsze prawnie wiążące zobowiązanie do zamówienia urządzeń służących poprawie efektywności energetycznej,
- 3) inne zobowiązanie, które sprawia, że przedsięwzięcie staje się nieodwracalne.

Precyzyjne określenie każdego z powyższych momentów czasowych może powodować rozbieżności interpretacyjne. Warto jednak zauważyć, że użyta przez ustawodawcę w komentowanym przepisie terminologia nawiązuje do nomenklatury stosowanej na gruncie GBER [rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z 17.6.2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L z 2014 r. Nr 187, s. 1 ze zm.) oraz EEAG [Komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz.Urz. UE C z 2014 r. Nr 200, s. 1), stąd warto zwrócić uwagę na interpretację tego pojęcia wyrażoną w orzeczeniach sądowych.

### Orzecznictwo

Przede wszystkim należy zauważyć, że wskazane w art. 2 pkt 23 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 651/2014 pojęcie „rozpoczęcia prac” ściśle wiąże się z nieodwracalnością inwestycji. (...) Muszą to być prace, które mogą być wykorzystane praktycznie tylko do konkretnego zamierzenia gospodarczego, bardzo ściśle z nim związane i praktycznie uniemożliwiające swobodną zmianę projektu. Tak rozumianym rozpoczęciem prac jest właśnie rozpoczęcie robót budowlanych, o którym mowa w art. 2 pkt 23 rozporządzenia Komisji (UE) [Nr 651/2014, czy też np. podpisanie umowy z dostawcą materiałów lub wykonawcą usług, bądź wpłatę zaliczki na poczet zamówionych towarów czy zamówionej usługi, które namacalnie już rozpoczyna realizację projektu i które sprawia jednocześnie, że inwestycja staje się nieodwracalna (...) spod pojęcia „rozpoczęcie prac” wyłączono zakup gruntów, czy prace przygotowawcze, takie jak uzyskanie zezwoleń i przeprowadzenie studiów wykonawczych. Mimo że zakup gruntu wiąże się z poniesieniem znacznego nakładu inwestycyjnego, to jednak nie przesądza w sposób ostateczny o przeznaczeniu nabytej nieruchomości. Zakupiona nieruchomość może być bowiem wykorzystana w różny sposób, nie tylko dla potrzeb jednego konkretnego projektu. Podobnie o realizacji projektu nie przesądza również uzyskanie zezwoleń i przeprowadzenie studiów wykonalności. Czynności te stanowią jedynie prace przygotowawcze poprzedzające rozpoczęcie realizacji projektu (wyr. WSA w Lublinie z 22.6.2017 r., III SA/Lu 212/17, Legalis).



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)