

**Stanowisko
nr 47/7/2025
Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego W Katowicach
z dnia 8 grudnia 2025 r.**

w sprawie

**sytuacji EC Zagłębie Dąbrowskie Sp. z o.o. i administracyjnych kar pieniężnych
nałożonych na spółkę za nierozliczenie uprawnień do emisji CO₂ w systemie EU ETS**

Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego w Katowicach, po zapoznaniu się z decyzją Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 31 października 2025 r. oraz stanem prawnym dotyczącym wymierzania kar w systemie EU ETS, przyjmuje następujące Stanowisko:

1. Charakter infrastruktury i znaczenie spółki ECZD: Rada podkreśla, że EC Zagłębie Dąbrowskie (dawniej EC Będzin) to elektrociepłownia o ponad stuletniej tradycji, stanowiąca kluczową instalację ciepłowniczą dla mieszkańców Sosnowca, Będzina i Czeladzi oraz dla licznych obiektów użyteczności publicznej (szpitale, szkoły, domy pomocy itp.). **W świetle tego spółka spełnia kryteria infrastruktury krytycznej w sektorze energetycznym.**
2. Skala nałożonych kar i ich nadmierna wysokość: Rada wyraża głębokie zaniepokojenie wysokością kar administracyjnych nałożonych na ECZD. GIOŚ zdecydował się na ponowne wymierzenie kary za 2020 r. w kwocie 247,8 mln zł (decyzja z 31 października 2025 r.), powtarzając tym samym decyzję WIOŚ Katowice z 30 listopada 2023 r. Ponadto spółka otrzymała kolejne sankcje za 2021 i 2022 rok (odpowiednio 262,3 i 233,7 mln zł). Łączna wartość wszystkich kar za lata 2020–2022 wynosi ok. 744 mln zł. Już pierwsza z nich przekraczała przychody ECZD za rok 2020 o ok. 160%. **Nakładanie kar znacznie przekraczających możliwości finansowe przedsiębiorstwa Rada ocenia jako nieproporcjonalne i groźne dla ciągłości jego funkcjonowania.**
3. **Automatyzm mechanizmu kar ETS:** Rada zwraca uwagę, że obowiązujące przepisy krajowe przewidują ściśle automatyczny mechanizm wymierzania kary (100 euro plus waloryzacja za każdą nieumorzoną tonę CO₂). Organy administracji publicznej nie mają możliwości uwzględnienia w takiej procedurze okoliczności indywidualnych – ani stopnia winy, ani bieżącej sytuacji finansowej podmiotu, ani wpływu sankcji na społeczność lokalną. **Według WRDS takie „sztywne” wymierzanie kar uniemożliwia stosowanie konstytucyjnej zasady proporcjonalności i ochrony interesu publicznego.**
4. **Naruszenie zasady proporcjonalności:** Rada podkreśla, że wymagania systemu ETS (wymuszające uiszczenie kar bez względu na efekty społeczne) są w przypadku instalacji o znaczeniu publicznym sprzeczne z zasadą proporcjonalności wynikającą z Konstytucji RP (art. 31 ust. 3) oraz z prawem unijnym. Elektrociepłownia o statusie krytycznym nie może być traktowana na równi z innymi podmiotami – sankcje automatyczne pozbawiają organów możliwości indywidualnej oceny i korekty kary w sytuacji realnego kryzysu sektora ciepłowniczego.

5. Systemowy kryzys w sektorze ciepłowniczym: Rada zauważa, że przypadek EC Zagłębie Dąbrowskie nie jest odosobniony – to symptom szerszej zakrojonego kryzysu w branży ciepłowniczej. O potrzebie pilnej zmiany mechanizmu kar ETS alarmują eksperci, instytucje i przedstawiciele środowiska energetycznego, w tym Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego w Katowicach (z 23.07.2024 r.) Lublinie i Krakowie. Stanowiska WRDS jednoznacznie wskazują, że obecny model sankcyjny destabilizuje bezpieczeństwo ciepłne regionów i wymaga szybkiej nowelizacji przepisów tak, by administracja mogła stosować zasady proporcjonalności przy wymiarze kar (np. na wzór art. 189d Kodeksu postępowania administracyjnego).
6. Wpływ na bezpieczeństwo mieszkańców: Rada wyraża szczególną troskę o skutki społeczne egzekucji kar ETS. Według szacunków spółki natychmiastowa zapłata kary w dotychczasowej wysokości groziłaby natychmiastowym ogłoszeniem jej upadłości i przerwaniem dostaw ciepła dla dziesiątek tysięcy mieszkańców oraz wielu instytucji publicznych (szpitali, szkół, domów pomocy społecznej). Oznaczałoby to realne ryzyko tysięcy „zimnych kaloryferów” w okresie zimowym. Rada podkreśla, że bezpieczeństwo energetyczne i komfort życia mieszkańców są wartościami nadrzędnymi, których naruszenie należałoby zapobiec poprzez mechanizmy prawne zapewniające odpowiednią ochronę prawną (np. możliwość wstrzymania wykonania decyzji sądowym postanowieniem).
7. Eskalacja niewłaściwego wykorzystania środków ETS: Rada zwraca również uwagę na wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, która ustaliła, że środki ze sprzedaży uprawnień ETS (ok. 94 mld zł w latach 2013–2023) w większości trafiły do budżetu państwa lub funduszy pozabudżetowych bez realnego powiązania z redukcją emisji. Tylko 1,3% tych środków przekazano bezpośrednio na finansowanie redukcji emisji CO₂. **NIK stwierdza, że obecny model finansowania nie realizuje celów klimatycznych Unii, za to obciąża rodzimą energetykę kosztami przekraczającymi jej możliwości ekonomiczne.** Rada uznaje to za kolejny argument za koniecznością korekty regulacji ETS.
8. Poparcie dla rozwiązań deregulacyjnych: Rada popiera postulaty przedstawione w inicjatywie „Sprawiedliwe kary w systemie handlu emisjami (EU ETS)” dostępnej na platformie Sprawdzamy.com. Projekt ten, przyjęty przez Rządowy Zespół ds. Deregulacji do procedowania, przewiduje uelastycznienie przepisów kar ETS i wprowadzenie kryteriów oceny proporcjonalności. Kierunki jego rozwiązań są zbieżne z argumentami spółki ECZD i branży ciepłowniczej.
9. Postulat zmiany przepisów: W ocenie Rady konieczne jest pilne wdrożenie zmian legislacyjnych. W szczególności postuluje wprowadzenie do krajowych ustaw (np. ustawy o ochronie środowiska lub ustawy o URE) regulacji pozwalających organom administracji na stosowanie art. 189d KPA (dotyczącego uwzględniania okoliczności przy wymiarze kar) lub analogicznych przepisów. Taka nowelizacja umożliwiłaby ocenę zasadności sankcji z uwzględnieniem sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, wpływu na lokalne bezpieczeństwo energetyczne i braku winy podmiotu.
10. Wnioski i apele: Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego w Katowicach apeluje do władz centralnych o zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania infrastruktury krytycznej w branży ciepłowniczej. Wzywa do jak najszybszego zmodyfikowania przepisów dotychczas utrwalających bezwarunkowy mechanizm kar ETS, tak by ministerstwa i legislatorzy uwzględnili postulaty racjonalizacji systemu kar (zgodne z uwagami lokalnych społeczności i przedsiębiorców) oraz zapewnili skuteczną ochronę obywateli przed ewentualnym kryzysem cieplnym.

Uzasadnienie

Stanowisko WRDS wynika z faktu, że decyzja GIOŚ z 31 października 2025 r. wymierzyła spółce EC Zagłębie Dąbrowskie karę 247,8 mln zł za brak rozliczenia emisji CO₂ za rok 2020. Organ nadrzędny ponowił w ten sposób sankcję WIOŚ Katowice z listopada 2023 r., wskazując wyłącznie na zmianę nazwy operatora. Kolejne kary z lat 2021–22 w kwotach 262,3 i 233,7 mln zł podkreślają skalę problemu. Te kwoty zostały uzyskane automatycznie zgodnie z ustawowym wzorem (100 euro + waloryzacja za tonę CO₂) bez uwzględnienia jakichkolwiek czynników łagodzących.

W ocenie Rady taki mechanizm kar jest nadmiernie rygorystyczny. Każda z nałożonych kar przekroczyła roczne przychody spółki, a pierwsza z nich stanowiła ponad 160% przychodów ECZD za 2020 r. Zapis automatycznego wymiaru uniemożliwia ocenę stopnia winy czy realnych możliwości finansowych przedsiębiorstwa, co jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności przewidzianą w Konstytucji RP i prawie unijnym. Instytucje sektora ciepłowniczego od dawna alarmują, że rosnące ceny uprawnień EUA (z 4,94 euro w 2017 do 97,99 euro w 2022 – wzrost o 1900%) czyniły dotychczasowe taryfy URE niewypłacalnymi dla wielu producentów ciepła. W szczególności spółki kogeneracyjne notują ujemną rentowność (–38% w 2022 r., –17,5% w 2023 r.), co powoduje, że nie mogą one pokryć kosztów zakupów uprawnień ETS przy obecnym kształcie regulacji.

Dodatkowo, raport Najwyższej Izby Kontroli z 2024 r. potwierdził, że wpływy z systemu ETS (ok. 94 mld zł w latach 2013–2023) są wydatkowane nieefektywnie – jedynie 1,3% przekazano na cele bezpośrednio związane z ograniczaniem emisji. Ponad 90% środków nie zostało poddane pełnej weryfikacji wykorzystania. NIK wskazał wprost, że polski system ETS nie realizuje celów klimatycznych, a jednocześnie obciąża rodzimych emitentów kosztami, których nie są oni w stanie udźwignąć.

Wobec tych okoliczności różne gremia dialogu społecznego (WRDS Katowice, Lublin, Kraków) oraz sektorowe organizacje gospodarcze domagają się pilnych zmian legislacyjnych. Ich stanowiska jednogłośnie akcentują potrzebę wprowadzenia do prawa krajowego mechanizmów oceniania proporcjonalności kary (np. umożliwienia stosowania art. 189d KPA). Podkreślają, że bez tej zmiany obecny model sankcyjny ETS zagraża bezpieczeństwu cieplnemu regionów. Analogiczne postulaty zawarto w rządowych pracach deregulacyjnych – projekt „Sprawiedliwe kary w EU ETS” na platformie Sprawdzamy.com przewiduje właśnie wprowadzenie większej elastyczności w wymiarze kar.

Wreszcie, skarga spółki ECZD do WSA oraz liczne apele lokalnych samorządów (m.in. Prezydenta Sosnowca) pokazują bezpośrednie zagrożenia społeczne. Spółka argumentuje, że natychmiastowa egzekucja kary doprowadziłaby do upadłości firmy i natychmiastowego przerwania dostaw ciepła dla dziesiątek tysięcy mieszkańców oraz szkół czy szpitali w Zagłębiu. Oznaczałoby to realne widmo tysięcy „zimnych kaloryferów” w najbliższym sezonie grzewczym. Rada uznaje, że ochrona zdrowia i życia obywateli wymaga zabezpieczenia kontynuacji dostaw energii cieplej.

W świetle powyższego Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego w Katowicach postuluje jak najszybsze podjęcie przez ustawodawcę zmian prawnych, które umożliwią organom administracji uwzględnienie zasady proporcjonalności przy wymierzaniu kar za niewywiązanie się z obowiązków ETS (np. poprzez implementację art. 189d KPA na grunt prawa ochrony

środowiska). Rada wzywa również rząd do wsparcia postulatów zmierzających do uznania społecznych i gospodarczych skutków kar ETS oraz zapewnienia adekwatnych środków ochrony prawnej (w tym możliwości wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej) dla przedsiębiorstw pełniących funkcje kluczowe dla bezpieczeństwa energetycznego mieszkańców.

Przewodniczący
Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego
w Katowicach

Marek Zychla