

# Uwagi do projektu nowelizacji Prawa energetycznego

---

Poniżej przedstawiono uwagi Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup> (dalej jako: „projekt”). Z zastrzeżeniem wskazanych poniżej uwag, Fundacja uznaje za celowe i popiera przewidziane w projekcie kierunki zmian.

Fundacja negatywnie ocenia proponowane zmiany w zakresie podstawy prawnej do opracowywania polityki energetycznej państwa (art. 1 pkt 16-19 projektu). Przedstawiona do konsultacji propozycja budzi zdziwienie, zwłaszcza że obecne brzmienie art. 13-15a Prawa energetycznego było w komentarzach prawniczych oceniane, w zasadzie, jako słuszne<sup>2</sup>. Głównym problemem związanym z polityką energetyczną państwa nie jest treść obowiązujących przepisów ustawowych, ale wieloletni brak aktualizacji tego dokumentu. Zgodnie z wymogami Prawa energetycznego, ostatnia przyjęta przez Radę Ministrów polityka energetyczna, z 2009 r., powinna być zostać zaktualizowana już dwukrotnie (w 2013 i 2017 r.).

W tym kontekście szczególnie negatywnie należy ocenić przewidziane w projekcie uchylenie obecnego art. 15 ust. 2 Prawa energetycznego, obligującego do opracowywania polityki energetycznej co 4 lata. Pomimo tzw. instrukcyjnego (tj. nieobarczonego żadną sankcją) charakteru tego terminu, należy zauważyć, że w następstwie takiego zabiegu legislacyjnego w przyszłości władze nie będą miały żadnej prawnej „motywacji” do przeprowadzania aktualizacji tej kluczowej polityki gospodarczej państwa. W ocenie Fundacji przedmiotowy przepis nie powinien zostać uchylony.

Podobnie negatywnie należy ocenić proponowaną zmianę brzmienia art. 15 ust. 1 pkt 1 Prawa energetycznego, z „oceny realizacji polityki energetycznej państwa za poprzedni okres” na „diagnozę sytuacji w sektorze energii”. W piśmiennictwie prawniczym podkreśla się, że ocena realizacji polityki energetycznej za poprzedni okres ma „zasadnicze znaczenie” z punktu widzenia nowej polityki<sup>3</sup>. Fundacja popiera ten pogląd. Polityka energetyczna państwa powinna zawierać diagnozę obecnej sytuacji w sektorze energii, ale obok, a nie zamiast oceny realizacji poprzedniej polityki. Fundacja proponuje dodanie do zakresu przedmiotowego dokumentu diagnozy sytuacji w sektorze energii jako nowego punktu 1a, po art. 15 ust. 1 pkt 1 w obecnie obowiązującym brzmieniu.

---

<sup>1</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12317354/12543041/12543042/dokument363667.pdf>

<sup>2</sup> Zob. Z Muras, M. Swora (red.), Prawo Energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, wyd. II, Wolters Kluwer 2016.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Skutkiem przyjęcia zmian w kształcie zaproponowanym w art. 1 pkt 16 projektu będzie przede wszystkim niespójność celów polityki energetycznej państwa z ogólnymi celami całej ustawy – Prawo energetyczne, określonymi w jej art. 1 ust. 2 (projekt nie przewiduje zmian w tym przepisie). Fundacja negatywnie ocenia zaproponowane zmiany w treści art. 13 Prawa energetycznego, w szczególności zastąpienie sformułowania, że celem polityki energetycznej państwa jest „zapewnienie ochrony środowiska” celem w postaci „zmniejszenia negatywnego oddziaływania sektora na środowisko”. Taka zmiana językowa zakłada w sobie, że wpływ krajowej energetyki na środowisko w długiej perspektywie (tj. dwóch-trzech dekad, bo taki horyzont czasowy powinien obejmować przedmiotowy dokument) pozostanie „negatywny”.

Podobnie krytycznie należy ocenić propozycję wykreślenia z katalogu celów polityki energetycznej państwa zapewnienia wzrostu efektywności energetycznej gospodarki. Zmiana ta stoi w sprzeczności z zasadą „energy efficiency first”, którą kierują się regulacje energetyczne Unii Europejskiej<sup>4</sup>.

W ocenie Fundacji, projektodawca konstruując podstawę prawną do opracowywania polityki energetycznej państwa powinien uwzględniać zmiany zachodzące w ponadnarodowej polityce i prawie energetycznym. Należy zauważyć, że projektodawca kilkakrotnie powołując się w uzasadnieniu na nowy pakiet prawa energetycznego UE (pakiet „Czysta Energia dla Wszystkich Europejczyków”, tzw. pakiet zimowy) zdaje się traktować jego postanowienia w sposób wybiórczy, idąc wbrew głównym trendom przewidywanym tym pakietem zmian.

Pierwszoplanowymi kierunkami zmian w procedowanej właśnie nowelizacji unijnej dyrektywy 2009/72/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej – która stanowi główny element pakietu zimowego, a zarazem jest aktem prawnym, który w praktyce wyznacza ramy regulacyjne krajowego Prawa energetycznego – jest umiejscowienie konsumenta w centrum rynku energii oraz przechodzenie na „zeroemisyjny” system energetyczny<sup>5</sup>.

W związku z powyższym, w opinii Fundacji, ustawa – Prawo energetyczne powinna wyraźnie wskazywać, że politykę energetyczną prowadzi się w interesie i na rzecz odbiorców energii, zwłaszcza tych będących jednocześnie konsumentami.

Ponadto, w szczególności w związku z ostatnim, specjalnym i bardzo alarmującym raportem działającego w ramach ONZ Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) dotyczącym globalnego ocieplenia<sup>6</sup>, którego skutki są coraz bardziej widoczne także w Polsce, w opinii Fundacji wśród wskazanych wyraźnie w ustawie celów polityki energetycznej powinna znaleźć się również ochrona klimatu. W tym kontekście warto zauważyć i docenić, że uzasadnienie do poddanego konsultacjom projektu, na s. 21, jako cel polityki energetycznej (jako takiej) wskazuje właśnie „ograniczenie emisji CO<sub>2</sub>”.

Do Prawa energetycznego powinien zostać też dodany wyraźny przepis stanowiący, że projekt polityki energetycznej państwa jest poddawany konsultacjom publicznym na możliwie najwcześniejszym etapie tworzenia tego dokumentu.

Fundacja za niezasadne uznaje proponowane zmiany w przeprowadzaniu naboru na stanowisko Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), przewidujące w szczególności

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-3997\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-3997_en.htm)

<sup>5</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c7e47f46-faa4-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0018.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c7e47f46-faa4-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>6</sup> <http://www.ipcc.ch/report/sr15/>

przeniesienie kompetencji w tym zakresie z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) do Ministerstwa Energii (art. 1 pkt 22 projektu). W ocenie Fundacji, nabór ten nie powinien być przeprowadzany przez zespół powołany przez organ, z którym wyłoniony kandydat, z racji zakresu swoich zadań ustawowych, będzie następnie znajdował się w bieżącej interakcji.

Byłby to w istocie powrót do stanu prawnego sprzed połowy 2013 r., kiedy w procesie legislacyjnym dotyczącym transpozycji dyrektywy 2009/72/WE zakwestionowano tryb powoływania Prezesa URE na wniosek, odpowiadającego wówczas za sektor energetyczny, Ministra Gospodarki. Dyrektywa ta wymaga pełnej niezależności krajowych organów regulacyjnych, w szczególności od „jakichkolwiek podmiotów politycznych”. Proponowane zmiany niosą ze sobą ryzyko faktycznej zależności wybranego kandydata od politycznych decyzji kierownictwa Ministerstwa. Tę samą uwagę należy odnieść do przewidzianej w projekcie możliwości powoływania Wiceprezesa URE bezpośrednio przez Ministra Energii (proponowany, nowy art. 21 ust. 5ca Prawa energetycznego).

Nabór na Prezesa URE powinien pozostać w kompetencji KPRM, tak jak ma to miejsce w przypadku innych centralnych organów administracji rządowej o charakterze regulacyjnym, takich jak Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, czy Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej<sup>7</sup>. Ponadto, należy szczególnie podkreślić, że Prezes URE wyłoniony w oparciu o dotychczasowe zasady odznacza się niezwykłą niezależnością i profesjonalizmem w wykonywaniu swoich zadań. Nie ma więc praktycznych, merytorycznych podstaw, które uzasadniałyby celowość projektowanej zmiany.

Proponowana definicja magazynowania energii elektrycznej (art. 1 pkt 2 lit. g projektu) wydaje się być zbyt wąska, ponieważ obejmuje ona swym zakresem jedynie funkcjonowanie instalacji bezpośrednio współpracujących z siecią elektroenergetyczną. Ponadto, przewidziany w projekcie próg mocy zainstalowanej, wynoszący 0,8 kW (dostępne na rynku detalicznym „flagowe” bateryjne magazyny energii charakteryzują się kilkukrotnie większą mocą) wydaje się być bardzo niski, co rodzi wątpliwości dotyczące tworzenia niepotrzebnych obciążeń administracyjnych dla małych odbiorców energii.

Przyjęta w projekcie wartość ceny zakupu przez sprzedawcę zobowiązanego energii elektrycznej wprowadzanej do sieci w następstwie hamowania pociągu, tramwaju oraz trolejbusa, wynosząca 85 proc. średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym, ogłaszanej przez Prezesa URE (art. 1 pkt 6 projektu), nie została wyjaśniona w uzasadnieniu, ani ocenie skutków regulacji do projektu. Należy zauważyć, że zbliżone, krajowe regulacje przewidują obecnie wynagrodzenie wynoszące 100 proc. ceny Prezesa URE<sup>8</sup>. Projekt wymagałby uzupełnienia o założenia w zakresie ustalenia takiego a nie innego poziomu wynagrodzenia. Ponadto, propozycja dodawanego do Prawa energetycznego przepisu art. 5h ust. 1 – w przeciwieństwie do uzasadnienia do projektu<sup>9</sup> – nie wymienia pojazdów metra.

Fundacja z zadowoleniem przyjmuje propozycję wdrożenia wyników, przeprowadzonej jeszcze w 2012 r., pozytywnej oceny zasadności ekonomicznej wprowadzenia w Polsce inteligentnego opomiarowania. Przewidziany w projekcie harmonogram zakłada jednak 7-letnie opóźnienie w stosunku do wymogów dyrektywy 2009/72/WE<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> W tym przypadku organ jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

<sup>8</sup> Tak art. 41 ust. 8 ustawy o odnawialnych źródłach energii, Dz. U. z 2018 r., poz. 1296, z późn. zm.

<sup>9</sup> Zob. s. 7 uzasadnienia.

<sup>10</sup> Zob. zał. 1 do tej dyrektywy, ust. 2.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że bez pełnego uwolnienia rynku energii elektrycznej (zwłaszcza zniesienia taryf regulowanych dla gospodarstw domowych) oraz umożliwienia przedsiębiorstwom energetycznym samodzielnego kształtowania taryf energii elektrycznej (stosowanie taryf godzinowych z elementami stymulującymi zachowania konsumentów), potencjał systemów inteligentnego opomiarowania może zostać wykorzystany jedynie w ograniczonym zakresie<sup>11</sup>.

W projekcie nie uwzględniono zmian przepisów dotyczących taryfowania, tak aby umożliwić wprowadzenie mechanizmów zarządzania popytem u mniejszych odbiorców końcowych. Z wcześniejszych dokumentów dotyczących założeń tzw. ustawy licznikowej (za kontynuację których należy uznać poddawany obecnie konsultacjom projekt) wynikało, że tego typu zmiany w przepisach będą przedmiotem odrębnego projektu<sup>12</sup>. Fundacja ma nadzieję, że światło dzienne ujrzy także odpowiednia propozycja legislacyjna w tym zakresie. Zgodnie z przepisami dyrektywy 2009/72/WE, głównym celem wdrażania inteligentnych systemów pomiarowych jest właśnie pozwolenie na aktywne uczestnictwo konsumentów w rynku dostaw energii elektrycznej.

Ponadto, transponowany przedmiotowym projektem art. 9 dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej wymaga, aby państwa członkowskie wdrażające inteligentne systemy pomiarowe wprowadziły wymóg przekazywania odbiorcom energii stosownych porad i informacji w momencie montażu inteligentnych liczników<sup>13</sup>. Przedstawiony do konsultacji projekt nie wdraża do prawa krajowego tego, bardzo istotnego z punktu widzenia konsumentów energii, wymogu.

---

<sup>11</sup> Tak PTPIREE, Analiza w zakresie ekonomicznej oceny zasadności wprowadzenia inteligentnych form pomiaru zużycia energii elektrycznej w Polsce, Poznań 2012, s. 108.

<sup>12</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/239550/239581/239582/dokument153620.pdf>

<sup>13</sup> Zob. art. 9 ust. 2 lit. e tej dyrektywy.

Wojciech Kukuła  
Prawnik  
Polska Energia  
22 307 21 02  
wkukula@clientearth.org  
www.clientearth.pl

ClientEarth jest nienastawioną na zysk organizacją pozarządową skupiającą prawników zajmujących się ochroną środowiska. Ma biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną, tworzy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

**Brussels**  
Rue du Trône 60  
5ème étage  
1050 Bruxelles  
Belgique

**London**  
274 Richmond Road  
London  
E8 3QW  
UK

**Warsaw**  
ul. Żurawia 45  
00-680 Warszawa  
Polska