

Warszawa, 4 grudnia 2023 r.

BAS-WAPEiM-199/23

 Pan  
 Szymon Hołownia  
 Marszałek Sejmu  
 Rzeczypospolitej Polskiej

 OY SZEFA  
 DS. MEO. 460, 20 23  
 4. 12. 2023  
 Czesław ROLIN

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Gadowski)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projektodawcy zaproponowali zmiany mające na celu ograniczenie wpływu wzrostu cen energii elektrycznej, gazu i ciepła na niektórych odbiorców. Przedłożone zmiany zmierzają do utrzymania dotychczasowej ochrony dla odbiorców będących gospodarstwami domowymi, podmiotami użyteczności publicznej oraz jednostkami samorządu terytorialnego na okres od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2024 r. Założeniem projektu jest utrzymanie dotychczasowych mechanizmów chroniących odbiorców wrażliwych oraz określających rekompensaty dla przedsiębiorstw energetycznych i ciepłowniczych, a także wprowadzenie dodatkowych rozwiązań korygujących funkcjonowanie tych systemów wsparcia. Powyższych kwestii dotyczą zmiany w ustawie z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej<sup>1</sup> (art. 1 projektu), ustawie z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku<sup>2</sup> (art. 2 projektu), ustawie z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie

<sup>1</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1704, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 2243.

niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku gazu<sup>3</sup> (art. 3 projektu), ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw<sup>4</sup> (art. 4 projektu) oraz ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym<sup>5</sup> (art. 16 projektu). Konsekwencją tych propozycji są zmiany dotyczące ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw<sup>6</sup> (art. 9 projektu) oraz ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup> (art. 10 projektu).

W art. 5 projektu zaproponowano znowelizowanie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych<sup>8</sup>, dalej jako „ustawa o inwestycjach”. Podstawowym celem projektu jest wprowadzenie do ustawy o inwestycjach regulacji, zgodnie z którymi lokalizowanie elektrowni wiatrowych byłoby zależne od natężenia emitowanego przez nie dźwięku, a nie jak obecnie – od ich wysokości. Przedłożone zmiany dotyczą m.in. dodania definicji pojęć „gmina pobliska”, „inwestycja towarzysząca”, „modernizacja”, „tereny podlegające ochronie akustycznej” i „hałas elektrowni wiatrowej” (art. 2 ustawy o inwestycjach), podstaw ustalania lokalizacji elektrowni wiatrowej (art. 3 ustawy o inwestycjach), określenia minimalnej odległości między elektrownią wiatrową a określonymi terenami lub budynkami (art. 4, art. 4c i art. 5 oraz załączniki 1 i 2 do ustawy o inwestycjach), uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji podejmowanej przez radę gminy, na terenie której jest planowana inwestycja w zakresie elektrowni wiatrowej lub zespołu elektrowni wiatrowych (art. 6<sup>1</sup>-6<sup>4</sup> ustawy o inwestycjach), oraz rocznej opłaty wnoszonej przez wytwórcę energii elektrycznej w elektrowni wiatrowej na rzecz gminy, na terenie której jest zlokalizowana elektrownia wiatrowa (art. 7d i art. 7e ustawy o inwestycjach). Konsekwencją tych propozycji są zmiany dotyczące ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup> (art. 6 projektu), ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>10</sup> (art. 11 projektu), ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>11</sup> (art. 12 projektu), ustawie z dnia 7 lipca 2023 o zmianie ustawy o planowaniu

---

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 2687.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1772.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 759.

<sup>6</sup> Dz. U. poz. 2538, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 568, ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 724.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 553.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw<sup>12</sup> (art 13 projektu), ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisku<sup>13</sup> (art. 14 projektu) oraz ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>14</sup> (art. 15 projektu).

W art. 7 projektu zaproponowano dodanie art. 49a w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>15</sup>, dalej jako „ustawa – Prawo energetyczne”. Zgodnie z ust. 1 dodawanego artykułu na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej ma zostać nałożony obowiązek sprzedaży wytworzonej energii elektrycznej na giełdach towarowych. Obowiązek ten nie będzie dotyczył przypadków określonych w art. 49 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne, natomiast Prezes Urzędu Regulacji Energetyki będzie mógł częściowo zwolnić z tego obowiązku na podstawie 49 ust. 3 tej ustawy.

Ponadto w art. 8 projektu proponuje się dodanie w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy<sup>16</sup> art. 23b, zgodnie z którym w określonej sytuacji dostawca mocy będzie mógł wystąpić do operatora z wnioskiem o przedłużenie ważności certyfikatu uprawniającego do udziału w rynku wtórnym.

W art. 17-25 projektu znajdują się przepisy przejściowe.

Poszczególne przepisy projektowanej ustawy mają wejść w życie w terminach określonych w art. 26 projektu, tzn. z dniem 31 grudnia 2023 r., po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia albo z dniem 1 lipca 2024 r.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

### **2.1. Z uwagi na przedmiot projektu ustawy należy uwzględnić:**

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE<sup>17</sup>, dalej: „dyrektywa 2019/944”;

- rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii<sup>18</sup>, dalej „rozporządzenie 2022/1854”;

- zalecenie Komisji (UE) 2020/1563 z dnia 14 października 2020 r. dotyczące ubóstwa energetycznego<sup>19</sup>, dalej „zalecenie Komisji 2020/1563”.

<sup>12</sup> Dz. U. poz. 1688.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2131.

<sup>17</sup> Dz. Urz. UE L 158 z 14.6.2019, s. 125.

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE LI 261 z 7.10.2022, s. 1.

<sup>19</sup> Dz. Urz. UE L 357 z 27.10.2020, s. 35.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2019/944 ustanawia ona wspólne zasady dotyczące wytwarzania, przesyłu, dystrybucji, magazynowania energii i dostaw energii elektrycznej, wraz z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów, w celu stworzenia prawdziwie zintegrowanych, konkurencyjnych, ukierunkowanych na potrzeby konsumenta, elastycznych, uczciwych i przejrzystych rynków energii elektrycznej w Unii Europejskiej. Określa ona również tryb współpracy między państwami członkowskimi, organami regulacyjnymi i operatorami systemów przesyłowych służącej stworzeniu w pełni wzajemnie połączonego rynku wewnętrznego energii elektrycznej, zwiększającego integrację energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wolną konkurencję oraz bezpieczeństwo dostaw.

Art. 5 ust. 1-5 dyrektywy 2019/944 stanowią:

„1. Dostawcom przysługuje swoboda w ustalaniu ceny, po jakiej dostarczają energię elektryczną odbiorcom. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu zapewnienia skutecznej konkurencji między dostawcami.

2. Państwa członkowskie zapewniają ochronę dotkniętych ubóstwem energetycznym i wrażliwych odbiorców będących gospodarstwami domowymi, zgodnie z art. 28 i 29, za pomocą polityki socjalnej lub środków innych niż interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej.

3. W drodze odstępstwa od ust. 1 i 2 państwa członkowskie mogą stosować interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej dla dotkniętych ubóstwem energetycznym lub wrażliwych odbiorców będących gospodarstwami domowymi. Takie interwencje publiczne muszą spełniać warunki określone w ust. 4 i 5.

4. Interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej:

a) muszą służyć ogólnemu interesowi gospodarczemu i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia ogólnego interesu gospodarczego;

b) muszą być jasno określone, przejrzyste, wolne od dyskryminacji i możliwe do zweryfikowania;

c) muszą gwarantować unijnym przedsiębiorstwom energetycznym dostęp do odbiorców na równych warunkach;

d) muszą być ograniczone w czasie i proporcjonalne w odniesieniu do ich beneficjentów;

e) nie mogą pociągać za sobą dodatkowych kosztów dyskryminujących uczestników rynku.

5. Każde państwo członkowskie, które stosuje interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu przestrzega również (UE) 2018/1999<sup>20</sup>, niezależnie od tego,

<sup>20</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń

czy liczba gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym w tym państwie członkowskim jest znacząca.”.

Zgodnie z art. 5 ust. 6 dyrektywy 2019/944 w okresie przejściowym służącym wprowadzeniu skutecznej konkurencji między dostawcami w odniesieniu do umów na dostawy energii elektrycznej, a także aby osiągnąć w pełni skuteczne ustalanie cen detalicznych energii elektrycznej na zasadach rynkowych zgodnie z ust. 1, państwa członkowskie mogą stosować interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej dla odbiorców będących gospodarstwami domowymi oraz dla mikroprzedsiębiorstw, które nie korzystają z interwencji publicznych na mocy ust. 3. Interwencje publiczne prowadzone zgodnie z ust. 6 muszą spełniać kryteria określone w ust. 4 i 7.

Rozporządzenie 2022/1854 ustanawia interwencję w sytuacji nadzwyczajnej w celu złagodzenia skutków wysokich cen energii za pomocą wyjątkowych, ukierunkowanych i ograniczonych w czasie środków (art. 1 zdanie pierwsze).

Art. 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2022/1854 stanowią:

„1. Dochody rynkowe producentów uzyskane z wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł, o których mowa w art. 7 ust. 1, są ograniczone do maksymalnej kwoty 180 EUR/MWh wyprodukowanej energii elektrycznej.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby pułap dochodów rynkowych dotyczył wszystkich dochodów rynkowych producentów i, w stosownych przypadkach, pośredników uczestniczących w hurtowych rynkach energii elektrycznej w imieniu producentów, niezależnie od rynkowych ram czasowych, w których ma miejsce transakcja, oraz od tego, czy energia elektryczna jest przedmiotem obrotu dwustronnego czy scentralizowanego.”.

Art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2022/1854 stanowi:

„1. Pułap dochodów rynkowych przewidziany w art. 6 ma zastosowanie do dochodów rynkowych uzyskanych ze sprzedaży energii elektrycznej wyprodukowanej z następujących źródeł: a) energii wiatrowej; b) energii słonecznej (energia słoneczna termiczna i fotowoltaiczna); c) energii geotermalnej; d) energii wodnej z elektrowni bez zbiorników; e) paliwa z biomasy (stałe lub gazowe paliwa z biomasy), z wyłączeniem biometanu; f) odpadów; g) energii jądrowej; h) węgla brunatnego; i) produktów ropopochodnych; j) torfu”.

Art. 12 rozporządzenia 2022/1854 stanowi:

---

Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylene rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1, ze zm.). Przywołane przepisy art. 3 ust. 3 lit. d i art. 24 tego rozporządzenia dotyczą szacowania liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym.

„Na zasadzie odstępstwa od unijnych przepisów dotyczących interwencji publicznych w zakresie ustalania cen, państwa członkowskie mogą stosować interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej do MŚP<sup>21</sup>. Takie interwencje publiczne: a) uwzględniają roczne zużycie przez beneficjenta w ciągu ostatnich pięciu lat i utrzymują zachętę do ograniczania zapotrzebowania; b) spełniają warunki określone w art. 5 ust. 4 i 7 dyrektywy (UE) 2019/944; c) w stosownych przypadkach spełniają warunki określone w art. 13 niniejszego rozporządzenia”.

W zaleceniu Komisji 2020/1563 zwrócono się do państw członkowskich, aby:

„1. Opracowały systemowe podejście do liberalizacji rynków energii w celu podzielenia się korzyściami ze wszystkimi grupami społecznymi, zwłaszcza z tymi najbardziej potrzebującymi. [...]

6. Opracowały wszystkie polityki w celu rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego w oparciu o konkretne i podlegające rozliczeniu procesy udziału społeczeństwa i szerokiego zaangażowania zainteresowanych stron.

7. Opracowały środki mające na celu podjęcie problemu ubóstwa energetycznego, których podstawą będzie zacieśniona współpraca między wszystkimi szczeblami administracji, umożliwiające w szczególności ścisłą współpracę między władzami regionalnymi i lokalnymi z jednej strony a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i podmiotami sektora prywatnego z drugiej.”.

2.2. W związku z przedmiotem opiniowanego projektu ustawy należy także uwzględnić:

- art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), który określa cele polityki UE w dziedzinie energetyki; zgodnie z ust. 1 lit. c tego artykułu, w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii;

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82), dalej jako „dyrektywa 2018/2001”.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2018/2001 ustanawia ona wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych i określa wiążący unijny cel ogólny w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Unii Europejskiej w 2030 r., a także

---

<sup>21</sup> Małe lub średnie przedsiębiorstwo.

ustanawia zasady dotyczące m.in. wsparcia finansowego na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz dotyczące prosumpcji takiej energii elektrycznej i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w sektorze ogrzewania i chłodzenia.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2018/2001 państwa członkowskie wspólnie zapewniają, aby udział energii ze źródeł odnawialnych w Unii w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. wynosił co najmniej 32%. Aby wspólnie zrealizować wiążący ogólny cel unijny na 2030 r., państwa członkowskie określają wkłady krajowe w swoich zintegrowanych planach krajowych w dziedzinie energii i klimatu zgodnie z art. 3-5 i 9-14 rozporządzenia (UE) 2018/1999.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy 2018/2001 od dnia 1 stycznia 2021 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w każdym państwie członkowskim nie może być niższy niż udział bazowy wskazany w trzeciej kolumnie tabeli w części A załącznika I do tej dyrektywy. Państwa członkowskie wprowadzają konieczne środki w celu zapewnienia zgodności z tym poziomem bazowym. W przypadku Polski, zgodnie z załącznikiem I część A do dyrektywy 2018/2001, docelowy udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. wynosi 15%.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 dyrektywy 2018/2001 „system wsparcia” oznacza każdy instrument, system lub mechanizm stosowany przez państwo członkowskie lub grupę państw członkowskich, który promuje wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych dzięki zmniejszeniu kosztów tej energii, zwiększeniu ceny, za którą można ją sprzedać, lub zwiększeniu – poprzez nałożenie obowiązku stosowania energii odnawialnej lub w inny sposób – jej nabywanej ilości, w tym m.in.: pomoc inwestycyjną, zwolnienia z podatków lub ulgi podatkowe, zwrot podatków, systemy wsparcia polegające na nałożeniu obowiązku stosowania energii odnawialnej, w tym również systemy posługujące się zielonymi certyfikatami, oraz systemy bezpośredniego wsparcia cen, w tym taryfy gwarantowane oraz wypłaty premii zmiennej albo stałej.

Art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/2001 stanowią:

„1. W celu osiągnięcia lub przekroczenia unijnego celu określonego w art. 3 ust. 1 i wkładów każdego państwa członkowskiego w realizację tego celu określonych na poziomie krajowym w odniesieniu do rozpowszechniania energii odnawialnej państwa członkowskie mogą stosować systemy wsparcia.

2. Systemy wsparcia na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zapewniają zachęty na rzecz wprowadzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na rynek energii elektrycznej w sposób rynkowy i reagujący na sytuację rynkową, przy unikaniu niepotrzebnych zakłóceń rynków energii elektrycznej i z uwzględnieniem ewentualnych kosztów włączenia do systemu oraz stabilności sieci.”

### **3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

**3.1.** W art. 1 i art. 2 projektu zawarto propozycje zmian w ustawie z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej oraz ustawie z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku. Trzeba odnotować, że obie wskazane ustawy w pierwotnych wersjach miały na celu wprowadzenie mechanizmów ograniczających skutki wzrostu cen energii elektrycznej dla określonych kategorii odbiorców w ramach prawnych wyznaczonych przez dyrektywę 2019/944 oraz rozporządzenie 2022/1854<sup>22</sup>. Rozwiązania zawarte w tych ustawach nie zostały podważone, jeśli chodzi o zgodność z prawem Unii Europejskiej. Zaproponowane w projekcie zmiany utrzymują co do zasady model regulacyjny przyjęty we wskazanych ustawach, przedłużając stosowanie dotychczasowych rozwiązań i wprowadzając pewne uzupełnienia. Można uznać, że projektowane zmiany mieszczą się w określonym przez dyrektywę 2019/944 modelu tzw. interwencji publicznej, która służy ogólnemu interesowi gospodarczemu, jest niedyskryminacyjna i proporcjonalna oraz zostaje wprowadzona na przejrzystych zasadach. Nowelizowane regulacje tworzą instrument o charakterze przejściowym, który ma na celu ustabilizowanie sytuacji na rynku energii elektrycznej i przywrócenie na nim zasad konkurencji.

W świetle powyższego można stwierdzić, że art. 1-3 ustawy nie są sprzeczne z dyrektywą 2019/944 oraz rozporządzeniem 2022/1854.

Odnośnie do zaproponowanych w art. 3 projektu zmian w ustawie z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku gazu należy odnotować, że ustawa ta służy stosowaniu rozporządzenia 2022/1854<sup>23</sup>. Przedłożone zmiany można uznać za niesprzeczne z tym rozporządzeniem.

Jeśli chodzi o propozycje zmian w ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (art. 4 projektu) oraz ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (art. 16 projektu), trzeba odnotować, że ich zakres regulacji nie jest bezpośrednio objęty zakresem prawa UE. Warto jednak

---

<sup>22</sup> Zob. rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (druk nr 2630, IX kadencja Sejmu) i rządowy projekt ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku (druk nr 2630, IX kadencja Sejmu). W uzasadnieniach obu tych projektów powołano się na postanowienia dyrektywy 2019/944, natomiast w projekcie z druku nr 2630 określono dodatkowo, że projektowana ustawa służy stosowaniu rozporządzenia 2022/1854.

<sup>23</sup> Zob. rządowy projekt ustawy o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (druk nr 2804, IX kadencja Sejmu).



odnotować, że cele tych ustaw, którym służą również proponowane w projekcie zmiany, są zbieżne z zaleceniem Komisji 2020/1563, zgodnie z którym polityki państwa członkowskie powinny zmierzać do rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego.

**3.2.** Dyrektywa 2018/2001 stanowi wersję przekształconą dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16), dalej jako „dyrektywa 2009/28/WE”. Dyrektywa 2009/28/WE została wdrożona do polskiego porządku prawnego przede wszystkim na mocy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii<sup>24</sup> oraz częściowo na mocy ustawy – Prawo energetyczne.

W art. 5 projektu proponuje się wprowadzenie zmian w ustawie o inwestycjach. Proponowane regulacje dotyczą zagadnień mających związek z wypełnieniem celów określonych obecnie w dyrektywie 2018/2001 (a poprzednio w dyrektywie 2009/28/WE<sup>25</sup>), gdyż wymogi związane z lokalizacją elektrowni wiatrowych mogą mieć wpływ na wielkość produkowanej w nich energii elektrycznej. Jednocześnie należy zauważyć, że postanowienia dyrektywy 2018/2001 nie określają w tym obszarze szczegółowych wymogów. W tym kontekście trzeba wskazać, że w ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) państwa członkowskie dysponują zakresem uznania co do środków, które uznają za odpowiednie do osiągnięcia obowiązkowych krajowych celów ogólnych określonych w art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/28/WE w związku z załącznikiem I do tej dyrektywy<sup>26</sup>. Z orzecznictwa TSUE wynika, że przyjmując dyrektywę 2009/28/WE unijny prawodawca nie zamierzał dokonywać wyczerpującej harmonizacji krajowych systemów wsparcia produkcji zielonej energii oraz wyszedł z założenia, że państwa członkowskie stosują różne systemy wsparcia i przyjął zasadę, że należy zapewnić sprawne funkcjonowanie tych systemów, po to by zachować zaufanie inwestorów oraz pozwolić tym państwom na opracowanie skutecznych środków krajowych pozwalających osiągnąć wyznaczone im w tej dyrektywie obowiązkowe krajowe cele ogólne<sup>27</sup>. Można przyjąć, że tezy te pozostają aktualne w odniesieniu do art. 3 dyrektywy 2018/2001.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1436, ze zm.

<sup>25</sup> Zob. opinia Biura Analiz Sejmowych z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (BAS-WAPEiM-390/16).

<sup>26</sup> Zob. wyroki TSUE: z 20 września 2017 r. w sprawach połączonych C-215/16, C-216/16, C-220/16 i C-221/16, *Elecdedy Carcelen i in.*, pkt 31 i 32 oraz z 11 lipca 2019 r. w sprawach połączonych C-180/18, C-286/18 i C-287/18, *Agreenergy Srl i Fusignano Due Srl*, pkt 26 i 27.

<sup>27</sup> Zob. wyroki TSUE: z 4 października 2018 r. w sprawie C-242/17, *L.E.G.O.*, pkt 53 i z 20 kwietnia 2023 r. w sprawie C-580/21, *EEW Energy from Waste*, pkt 43.

W świetle powyższego można uznać, że art. 5 projektu ustawy nie jest sprzeczny z dyrektywą 2018/2001.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła oraz niektórych innych ustaw nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Tomasz Jaroszyński  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Dyrektor  
Biura Analiz Sejmowych  
*Sobolewski*  
Przemysław Sobolewski

Warszawa, 4 grudnia 2023 r.

BAS-WAPEiM-200/23

Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Ds. 1120. 460. 2017(2)  
4.12.2017

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Gadowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Projektodawcy zaproponowali zmiany mające na celu ograniczenie wpływu wzrostu cen energii elektrycznej, gazu i ciepła na niektórych odbiorców. Przedłożone zmiany zmierzają do utrzymania dotychczasowej ochrony dla odbiorców będących gospodarstwami domowymi, podmiotami użyteczności publicznej oraz jednostkami samorządu terytorialnego na okres od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2024 r. Założeniem projektu jest utrzymanie dotychczasowych mechanizmów chroniących odbiorców wrażliwych oraz określających rekompensaty dla przedsiębiorstw energetycznych i ciepłowniczych, a także wprowadzenie dodatkowych rozwiązań korygujących funkcjonowanie tych systemów wsparcia. Powyższych kwestii dotyczą zmiany w ustawie z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej<sup>1</sup> (art. 1 projektu), ustawie z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku<sup>2</sup> (art. 2 projektu), ustawie z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku gazu<sup>3</sup> (art. 3 projektu), ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw<sup>4</sup> (art. 4 projektu) oraz ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku

<sup>1</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1704, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 2243.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 2687.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1772.

osłonowym<sup>5</sup> (art. 16 projektu). Konsekwencją tych propozycji są zmiany dotyczące ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw<sup>6</sup> (art. 9 projektu) oraz ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup> (art. 10 projektu).

W art. 5 projektu zaproponowano znowelizowanie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych<sup>8</sup>, dalej jako „ustawa o inwestycjach”. Podstawowym celem projektu jest wprowadzenie do ustawy o inwestycjach regulacji, zgodnie z którymi lokalizowanie elektrowni wiatrowych byłoby zależne od natężenia emitowanego przez nie dźwięku, a nie jak obecnie – od ich wysokości. Przedłożone zmiany dotyczą m.in. dodania definicji pojęć „gmina pobliska”, „inwestycja towarzysząca”, „modernizacja”, „tereny podlegające ochronie akustycznej” i „hałas elektrowni wiatrowej” (art. 2 ustawy o inwestycjach), podstaw ustalania lokalizacji elektrowni wiatrowej (art. 3 ustawy o inwestycjach), określenia minimalnej odległości między elektrownią wiatrową a określonymi terenami lub budynkami (art. 4, art. 4c i art. 5 oraz załączniki 1 i 2 do ustawy o inwestycjach), uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji podejmowanej przez radę gminy, na terenie której jest planowana inwestycja w zakresie elektrowni wiatrowej lub zespołu elektrowni wiatrowych (art. 6<sup>1</sup>-6<sup>4</sup> ustawy o inwestycjach), oraz rocznej opłaty wnoszonej przez wytwórcę energii elektrycznej w elektrowni wiatrowej na rzecz gminy, na terenie której jest zlokalizowana elektrownia wiatrowa (art. 7d i art. 7e ustawy o inwestycjach). Konsekwencją tych propozycji są zmiany dotyczące ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup> (art. 6 projektu), ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>10</sup> (art. 11 projektu), ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>11</sup> (art. 12 projektu), ustawie z dnia 7 lipca 2023 o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw<sup>12</sup> (art. 13 projektu), ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisku<sup>13</sup> (art. 14 projektu) oraz ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>14</sup> (art. 15 projektu).

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 759.

<sup>6</sup> Dz. U. poz. 2538, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 568, ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 724.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 553.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. poz. 1688.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

W art. 7 projektu zaproponowano dodanie art. 49a w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>15</sup>, dalej jako „ustawa – Prawo energetyczne”. Zgodnie z ust. 1 dodawanego artykułu na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej ma zostać nałożony obowiązek sprzedaży wytworzonej energii elektrycznej na giełdach towarowych. Obowiązek ten nie będzie dotyczył przypadków określonych w art. 49 ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne, natomiast Prezes Urzędu Regulacji Energetyki będzie mógł częściowo zwolnić z tego obowiązku na podstawie 49 ust. 3 tej ustawy.

Ponadto w art. 8 projektu proponuje się dodanie w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy<sup>16</sup> art. 23b, zgodnie z którym w określonej sytuacji dostawca mocy będzie mógł wystąpić do operatora z wnioskiem o przedłużenie ważności certyfikatu uprawniającego do udziału w rynku wtórnym.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt ustawy **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Tomasz Jaroszyński  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Dyrektor  
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2131.