



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 4 stycznia 2021 r.

Opinia do ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych

(druk nr 302)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa wychodzi naprzeciw potrzebie szybkiego zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w krajowym miksie energetycznym przez wprowadzenie systemu wsparcia oraz usprawnień administracyjnoprawnych, umożliwiających bardziej efektywne prowadzenie procesu inwestycyjnego w zakresie morskich farm wiatrowych. Zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Polska zobowiązana jest do utrzymania po 2020 r. obowiązkowego udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie nie niższym niż 15%. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreśla się zobowiązanie Polski do przyczynienia się do osiągnięcia unijnego wspólnego celu OZE (32% do roku 2030) oraz celów wskazanych w Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 (KPEiK). Polska deklaruje osiągnięcie do 2030 r. 21% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto. Zgodnie z KPEiK do 2030 r. przewiduje się wzrost udziału OZE do ok. 27% w produkcji energii elektrycznej netto. Osiągnięcie przewidzianych w tym dokumencie kierunkowym celów wymaga podjęcia działań umożliwiających znaczący wzrost tego udziału. Morskie farmy wiatrowe są instalacjami umożliwiającymi produkcję energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii, jakim jest siła wiatru, na bardzo dużą skalę, a ich rozwój może w znaczący sposób przyczynić się do realizacji założonych w KPEiK celów.

W chwili obecnej system wsparcia dla odnawialnych źródeł energii (wszystkich technologii wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych) uregulowany jest w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Regulacje te nie przystają jednak do sytuacji prawnej i faktycznej morskich farm wiatrowych, które mogą być wybudowane i eksploatowane w obszarze polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej na Bałtyku oraz nie stymulują w wystarczającym stopniu rozwoju tego typu projektów inwestycyjnych. Na podstawie dotychczasowych przepisów, morskie farmy wiatrowe konkurowałyby w jednym „koszyku aukcyjnym” z elektrowniami wodnymi oraz instalacjami wykorzystującymi biopłyny albo energię geotermalną do wytwarzania energii elektrycznej. W uzasadnieniu podkreśla się ponadto, że mając na uwadze zasady funkcjonowania obecnego systemu aukcyjnego (tj. konieczność złożenia co najmniej trzech ważnych ofert aukcyjnych dla rozstrzygnięcia danej aukcji oraz obowiązywanie zasady, zgodnie z którą wsparcie może zostać przyznane w odniesieniu do nie więcej niż 80% wolumenu energii elektrycznej zaoferowanego w danej aukcji), nie jest możliwe nabycie prawa do wsparcia przez żadną morską farmę wiatrową w aukcjach, które mogą być rozstrzygnięte w ciągu najbliższych dwóch lat. Obecnie obowiązujące rozwiązania, dotyczące długości okresu wsparcia, wielkości wsparcia, możliwości etapowania projektu – nie przystają do rzeczywistych warunków budowy i funkcjonowania morskich farm wiatrowych.

Przedstawione wyżej kwestie problemowe niewątpliwie uzasadniają potrzebę wyodrębnienia systemu wsparcia dla morskich farm wiatrowych z ogólnego systemu wsparcia dla OZE, wprowadzenia określonych ułatwień administracyjnych w procesie inwestycyjnym oraz zachęt dla rozwoju lokalnego łańcucha dostaw. Celem projektowanych rozwiązań jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, przy jednoczesnym spełnianiu wymogów środowiskowych i rozwijaniu gospodarki narodowej w sektorach powiązanych z budową i eksploatacją morskich farm wiatrowych. Zaproponowany w niniejszej ustawie mechanizm wsparcia, a także projektowane usprawnienia procedur administracyjnych i regulacje wspierające wymianę informacji, pomiędzy podmiotami planującymi inwestycje w zakresie morskich farm wiatrowych, a przedsiębiorcami, którzy mogliby świadczyć usługi i dostawy na ich rzecz, przyczyni się do realizacji założonych celów w sposób efektywny, zarówno ekonomicznie, jak i organizacyjnie.

Ustawą wprowadza się dwufazowy model systemu wsparcia, umożliwiający znaczące przyspieszenie procesu inwestycyjnego w zakresie morskich farm wiatrowych, planowanych

do wybudowania na obszarze polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej Proponowany ustawą system wsparcia, dedykowany instalacjom służącym do produkcji energii elektrycznej z energii wiatru na morzu opiera się na wypróbowanej w polskich realiach gospodarczych koncepcji dwustronnego kontraktu różnicowego, która jest stosowana w przypadku obecnie funkcjonującego systemu wsparcia dla OZE. Wytwórcy energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, którzy zostaną dopuszczeni do systemu wsparcia, uzyskają prawo do pokrycia tzw. ujemnego salda – w praktyce oznacza to pokrycie różnicy pomiędzy rynkową ceną energii, a ceną umożliwiającą wytwórcom pokrycie kosztów wytwarzania energii elektrycznej na morzu.

W pierwszej fazie systemu wsparcia, planowanej na lata 2020–2021, prawo do pokrycia ujemnego salda przyznawane będzie projektom będącym na najbardziej zaawansowanym etapie procesu inwestycyjnego (tj. takim, które m. in. posiadają zawartą umowę o przyłączenie), w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, po stwierdzeniu spełniania przez dany projekt kryteriów kwalifikacyjnych. Z uwagi na odstępianie w tym zakresie od konkurencyjnej procedury udzielania pomocy publicznej, każda z decyzji o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda będzie notyfikowana Komisji Europejskiej i dopiero po uzyskaniu akceptacji KE podlegać będzie wykonaniu (do tego czasu zawieszona jest możliwość wypłaty ujemnego salda). Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwi szybkie doprowadzenie do zakończenia procesu inwestycyjnego pierwszych projektów morskich farm wiatrowych na obszarze polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej w warunkach niskiej podaży projektów, uniemożliwiającej przeprowadzenie w najbliższym czasie konkurencyjnych aukcji. Planuje się przyznanie wsparcia w tej fazie dla farm wiatrowych o łącznej mocy zainstalowanej na poziomie 5,9 GW.

Prawo do pokrycia ujemnego salda w drugiej fazie systemu wsparcia przyznawane będzie w drodze aukcji (aukcje w formule „pay as bid”), w których projekty konkurują między sobą ceną wytwarzanej energii elektrycznej na zasadach analogicznych do obecnie obowiązującego systemu wsparcia odnawialnych źródeł energii. W aukcji, każdy z wytwórców składać będzie jedną ofertę, niejawną dla pozostałych uczestników aukcji. Aukcje rozliczane będą według ceny z oferty („pay as bid”), a wygrywać w aukcji będą oferty z najniższą ceną. Tak skonstruowany mechanizm aukcyjny umożliwi minimalizację kosztów wprowadzenia na rynek polski rozwoju technologii wiatrowych na morzu (tzw. offshore) dla

odbiorcy końcowego i stanowi znaczącą zachętę do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań technologicznych, umożliwiających obniżenie kosztów produkcji energii elektrycznej.

W zakresie organizacji aukcji, zdecydowano się na wykorzystanie kompetencji uzyskanych przez Prezesa URE przy organizacji obecnie funkcjonującego systemu aukcyjnego. Prezes URE odpowiedzialny będzie za ogłaszanie, przeprowadzanie i rozstrzyganie aukcji, jednakże, z uwagi na charakterystykę i skalę przedsięwzięcia, jakim jest budowa morskiej farmy wiatrowej, przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym daty przeprowadzenia aukcji są, dla pierwszych lat funkcjonowania systemu, określone na poziomie ustawowym. Takie rozwiązanie gwarantuje pewność przeprowadzenia aukcji w określonym terminie, umożliwiające inwestorom lepsze planowanie działań, jakie są konieczne dla uzyskania prawa do udziału w aukcji (długoterminowa przewidywalność dla inwestorów). Podobnie, z uwagi na potrzebę zapewnienia większej przewidywalności i pewności, co do warunków aukcji, w pierwszych latach funkcjonowania systemu wsparcia, również maksymalna moc zainstalowana morskich farm wiatrowych, którym może zostać udzielone prawo do pokrycia ujemnego salda, określona będzie na poziomie ustawowym. W dalszych latach funkcjonowania systemu, w zależności od prowadzonej polityki energetycznej, te parametry ustalane będą fakultatywnie w drodze rozporządzenia Rady Ministrów do dnia 30 kwietnia roku poprzedzającego rok, w którym aukcja będzie organizowana. Aukcje przeprowadzane będą z wykorzystaniem internetowej platformy aukcyjnej.

Różnice pomiędzy obiema fazami systemu związane są jedynie ze sposobem wyłonienia projektów, którym przysługiwać będzie prawo do pokrycia ujemnego salda.

Rozwiązania umożliwiające realizację projektów, odpowiadające charakterystyce techniczno-ekonomicznej inwestycji w budowę i eksploatację morskich farm wiatrowych, są tożsame w obu przypadkach.

Poza wskazanymi wyżej kwestiami dotyczącymi systemu wsparcia, w projekcie uregulowano również wyjątki od stosowania wybranych przepisów regulujących poszczególne etapy procesu inwestycyjnego w zakresie morskich farm wiatrowych (m.in. w zakresie pozwoleń na budowę sztucznych wysp, decyzji środowiskowej, pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie morskiej farmy wiatrowej). Zmiany w wybranych regulacjach dotyczących procedur administracyjnych, mają na celu znaczące przyspieszenie i ułatwienie prowadzenia inwestycji w zakresie morskich farm wiatrowych.

Ustawa wprowadza także dwa nowe obowiązki dla wytwórców, mające stymulować rozwój lokalnego łańcucha dostaw (pobudzenie krajowego przemysłu dostarczającego urządzenia i usługi na potrzeby budowy morskich farm wiatrowych). Po pierwsze, wytwórcy zobowiązani zostali do przedstawiania w procesie wnioskowania o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda w pierwszej fazie systemu wsparcia lub w prekwalifikacji do aukcji, planu łańcucha dostaw materiałów i usług w procesie budowy i eksploatacji morskiej farmy wiatrowej, uwzględniającego stan zaawansowania prac przy budowie morskiej farmy wiatrowej na dzień sporządzenia tego planu. W dalszej kolejności, wytwórcy będą mieli obowiązek składania sprawozdań z realizacji planu. Wytwórca będzie miał również obowiązek przeprowadzić dialog techniczny z zainteresowanymi uczestnikami rynku (potencjalnymi dostawcami i wykonawcami) przed przedłożeniem Prezesowi URE zaktualizowanego planu łańcucha dostaw materiałów i usług. Aktualizacja planu jest przedkładana Prezesowi URE w terminie osiemnastu miesięcy od dnia złożenia wniosku o prawo do pokrycia ujemnego salda albo oferty w aukcji. Plany i sprawozdania przedstawiane są w celach informacyjnych i mają w zamierzeniu projektodawców pełnić, wraz z obowiązkowym dialogiem technicznym, funkcję stymulacyjną, umożliwiając branżom związanym z budową i eksploatacją morskich farm wiatrowych lub branżom pokrewnym (np. stoczniowej) przygotowanie się do współpracy z wytwórcami, zamierzającymi rozwijać morskie farmy wiatrowe na Bałtyku. .

Z uwagi na kluczowe znaczenie morskiej infrastruktury sieciowej na bezpieczeństwo energetyczne kraju, w ustawie wprowadzono możliwości zakupu infrastruktury sieciowej przez operatora systemu przesyłowego. Prawo pierwszeństwa zakupu tej infrastruktury odniesiono do projektów realizowanych w ramach pierwszej fazy systemu wsparcia, z uwagi na zaawansowany stan prac nad przedmiotowymi projektami. Operatora systemu przesyłowego będzie miał możliwość skorzystania z opcji pierwokupu w momencie, gdy inwestor zdecyduje się na sprzedaż tej infrastruktury. Dla projektów przygotowywanych w ramach fazy drugiej przewidziano dodatkowo możliwość opcji zakupu infrastruktury sieciowej przez operatora. Przedmiotowe działanie ma na celu zapewnienie możliwości dla Operatora systemu przesyłowego do zarządzania morską infrastrukturą sieciową, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa Państwa. Dzięki temu działaniu operator systemu przesyłowego uzyska również możliwość lepszej integracji infrastruktury sieciowej, a tym samym sprawniejszego zarządzania nią, co w horyzoncie długoterminowym

przyniesie określone korzyści finansowe (możliwość oszczędności na kosztach operacyjnych w związku z zarządzaniem całością infrastruktury sieciowej przez jeden podmiot).

Ustawą, mając na względzie konieczność zrealizowania zakładanych nią celów wprowadzono zmiany, we wskazanych poniżej dwunastu ustawach, będące (w zdecydowanej mierze) wynikiem proponowanych rozwiązań. Zmiany dotyczą ustaw:

- o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej,
- Prawo budowlane,
- Prawo energetyczne,
- o gospodarce nieruchomościami,
- o kształtowaniu ustroju rolnego,
- o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu,
- Prawo geologiczne i górnicze,
- o bezpieczeństwie morskim,
- o odnawialnych źródłach energii,
- o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych,
- o rynku mocy,
- o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów wprowadzających upoważnienie dla Rady Ministrów do obniżenia, w drodze rozporządzenia, parametrów aukcji, w zakresie maksymalnej mocy zainstalowanej energii elektrycznej morskich farm wiatrowych, w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonowania krajowego systemu energetycznego, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 809) pochodził z przedłożenia rządowego i był przedmiotem prac sejmowej Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. Po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2020 r., Komisja wniosła o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 835). Zaproponowane przez Komisję poprawki nie zmieniały w sposób istotny przedłożonego projektu ustawy. Poprawki miały charakter techniczno-legislacyjny oraz wynikały z konieczności dostosowania projektowanej ustawy do zmian wprowadzanych ustawą z dnia

20 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.) w zakresie związanym z wyodrębnieniem działu administracji rządowej „geologia”.

W trakcie drugiego czytania na 23. posiedzeniu Sejmu w dniu 16 grudnia zgłoszono 3 poprawki oraz wnioski o przystąpienie do trzeciego czytania bez odsyłania projektu ustawy do Komisji. Poprawki proponowały nowe brzmienie: art. 58, części wspólnej ust. 2 w art. 82 oraz pkt 1 w art. 112 ust. 1 projektu ustawy.

W związku przyjęciem przedmiotowego wniosku Sejm przystąpił do trzeciego czytania. Sejm uchwalił ustawę na 23. posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2020 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję (druk sejmowy nr 835) oraz z poprawkami zgłoszonymi w drugim czytaniu – przy 443 głosach za, 1 głosie przeciw i 6 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 5 ust. 11 pkt 2 lit. a, art. 16 ust. 2 pkt 3 lit. b i art. 71 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 11 pkt 2 lit. a zabezpieczenie finansowe, ustanowione przez wytwórcę ubiegającego się o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda, podlega zwrotowi w terminie 14 dni od dnia otrzymania ostatecznej decyzji odmawiającej przyznania twórcy prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci. W myśl zaś art. 16 ust. 2 pkt 3 lit. b decyzja Prezesa URE o przyznaniu wytwórcy prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci zawiera m.in. informacje, że wypłata ujemnego salda nastąpi „po dniu, w którym decyzja Prezesa URE, o której mowa w art. 18 ust. 1, stała się ostateczna”. Ponadto zgodnie z art. 71 Prezes URE przekazuje operatorowi rozliczeń energii odnawialnej informację o decyzji, o której mowa w art. 70, w terminie 3 dni od dnia, w którym ta decyzja stała się ostateczna.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, iż decyzje ostateczne to decyzje wydane w drugiej instancji albo te, od których nie służy środek odwoławczy na podstawie wyraźnego przepisu prawa powszechnego (art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego). Według przepisu art. 74 od decyzji Prezesa URE wydanych na podstawie niniejszej ustawy służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, zgodnie z ust. 3 art. 74 postępowanie odwoławcze toczy się zaś w oparciu o przepisy

Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki. Jednocześnie w art. 79 przewiduje się, iż do postępowania przed Prezesem URE, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się, z zastrzeżeniem art. 74, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro przepisy niniejszej ustawy regulują tryb odwoławczy od decyzji Prezesa URE, to brak jest podstaw do stosowania w zakresie tym regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. W toku instancji administracyjnej nie przysługuje zatem żaden środek odwoławczy od decyzji Prezesa URE wydanych na podstawie niniejszej ustawy. Wobec tego od momentu wydania decyzje te mają charakter ostateczny.

Mając powyższe na uwadze adekwatna do intencji ustawodawcy wydaje się być redakcja przepisu art. 5 ust. 11 pkt 2 lit. a. Wątpliwości natomiast, w zakresie sposobu określania terminu odpowiednio wypłaty ujemnego salda oraz przekazania operatorowi rozliczeń energii odnawialnej informacji o decyzji, o której mowa w art. 70, budzi redakcja zastosowana w art. 16 ust. 2 pkt 3 lit. b i art. 71. Skoro decyzje Prezesa URE od momentu wydania mają charakter ostateczny, nieprawidłowym wydaje się być wskazanie, iż dana czynność nastąpi „po dniu” albo „w terminie 3 dni od dnia,” w którym decyzja taka stała się ostateczna. Taka redakcja sugeruje, iż decyzje Prezesa URE stają się ostateczne po upływie terminu do wniesienia odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, co w kontekście przywołanych powyżej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 74 i art. 79 niniejszej ustawy wydaje się nieuprawnione. Odmienny sposób redakcji wskazanych powyżej przepisów budzi wątpliwości interpretacyjne w zakresie określenia momentu, w którym decyzje Prezesa URE uzyskują walor ostateczności. Sformułowanie propozycji poprawki możliwe będzie po przedstawieniu intencji autorów ustawy w przedmiotowej sprawie;

2) art. 13 ust. 2. Zgodnie ze wskazanym przepisem decyzja w sprawie pokrycia ujemnego salda może być wydana do dnia 30 czerwca 2021 r. Mając na uwadze, że zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy – 30 czerwca 2021 r. to data graniczna, do której Prezes URE powinien wydać taką decyzję, proponuje się wprowadzenie poprawki o charakterze doprecyzowującym.

Propozycja poprawki:

– w art. 13 w ust. 2 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Decyzję tę Prezes URE wydaje do dnia 30 czerwca 2021 r.”;

3) art. 15. Zgodnie z ust.1 w art. 15 wniosek, o którym mowa w art. 13 ust. 1, składa się do Prezesa URE. Wskazany zwrot odsyłający używany jest kilkakrotnie w obrębie tej podstawowej jednostki redakcyjnej w kolejnych jednostkach redakcyjnych niższego stopnia (w ustępach 2, 3, 4 i 6). Należy zgodzić się z poglądem, że używanie tożsamyh określeń i merytoryczne powiązania ustępów w ramach tej samej podstawowej jednostki redakcyjnej w typowych przypadkach tworzą wystarczający kontekst językowy zapewniający precyzję tekstu prawnego, bez konieczności każdorazowego dookreślenia przez zwrot odsyłający „o którym mowa w...”¹⁾.

W przedmiotowym przypadku konsekwentne każdorazowe stosowanie frazy odesłania w kolejnych ustępach prowadzi do nadmiernego rozbudowywania tekstu prawnego bez dodatkowego wpływu na jego precyzję.

Propozycja poprawki:

– w art. 15 w ust. 2, 3, 4 i 6 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w art. 13 ust.1.”;

4) art. 16 ust. 3 pkt 2. We wskazanym przepisie ustawodawca posługuje się skrótem, który nie został wprowadzony do ustawy. W związku z powyższym należy wprowadzić poprawkę o charakterze techniczno-legislacyjnym.

Propozycja poprawki:

– w art. 16 w ust. 3 w pkt 2 wyrazy „publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej URE” zastępuje się wyrazami „publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Regulacji Energetyki, zwanym dalej „Biuletynem Informacji Publicznej URE.”;

5) art. 16 ust. 4 pkt 4 i art. 27 ust. 2 pkt 3. W przywołanych przepisach występuje odesłanie do przepisów wydanych przez organ Unii Europejskiej niemających mocy wiążącej (wytycznych Komisji Europejskiej).

¹⁾ Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS – DPL 13.

Należy podkreślić, że świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych za zakazane należy uznać w szczególności tzw. odesłania pozasystemowe, które polegają na nakazie stosowania norm ustanowionych przez inne podmioty niż organy wyposażone w kompetencje prawodawcze. W obszarze prawa powszechnie obowiązującego delegowanie kompetencji prawodawczych jest bowiem ściśle reglamentowane. Oznacza to zakaz odsyłania do wszelkiego rodzaju norm technicznych, takich jak np. Polskie Normy. Niedopuszczalne jest również odsyłanie (rozumiane jako nakaz stosowania) do aktów niemających mocy obowiązującej, w tym różnego rodzaju wytycznych wspólnotowych²⁾.

Również § 4 ust. 4 Zasad techniki prawodawczej zakazuje odsyłania do aktów, które nie są ustawą, umową międzynarodową lub dającymi się bezpośrednio stosować postanowieniami aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe.

Niezależnie od powyższego w przypadku zastosowania tego rodzaju odesłań w ustawie należy redagować je w sposób zalecany w Dobrych praktykach legislacyjnych³⁾.

6) art. 18 ust. 6. Zgodnie z tym przepisem Prezes URE zmienia decyzję, o której mowa w ust. 1 w art. 18, po zasięgnięciu opinii niezależnego eksperta. Zdanie drugie w ust. 6 przewiduje, że niezależnym ekspertem może być biegły rewident w rozumieniu ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, spełniający szereg warunków wskazanych w dalszej części przepisu art. 18 ust. 6. Jeżeli intencją ustawodawcy było wprowadzenie obowiązku zlecenia sporządzenia opinii wyłącznie biegłemu rewidentowi, należy wprowadzić następującą poprawkę.

Propozycja poprawki:

– w art. 18 w ust. 6 wyrazy „może być” zastępuje się wyrazami „może być wyłącznie”.

Analogiczną poprawkę proponuje się do art. 58 ust. 11 ustawy;

²⁾ Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa 2016. s. 74.

³⁾ Zob. M. Salomończyk, *Odesłania do dokumentów niemających mocy wiążącej*. Rządowe Centrum Legislacji, Dobre praktyki legislacyjne.

7) art. 27 ust. 3. W przepisie tym przewiduje się, że na postanowienie Prezesa URE o odmowie wydania zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji służy zażalenie. Treść ust. 3 powtarza normę zawartą w art. 74 ust. 2, co uzasadnia jego skreślenie.

Propozycja poprawki:

– w art. 27 skreśla się ust. 3;

8) art. 30 ust. 10 zdanie drugie. We wskazanym przepisie należy wprowadzić poprawkę doprecyzowującą.

Propozycja poprawki:

– w art. 32 w ust. 10 wyraz „regulaminu” zastępuje się wyrazami „projektu regulaminu”;

9) art. 51 ust. 1 – nie odpowiada wymogom redagowania przepisów określonym w § 56 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej zgodnie, z którymi w obrębie ustępu zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów (tj. jedno zdanie składające się z wprowadzenia do wyliczenia, punktów i części wspólnej). Po części wspólnej nie dodaje się kolejnej samodzielnej myśli (zdania); w razie potrzeby formułuje się ją w kolejnym ustępie.

Propozycja poprawki:

– w art. 51 w ust. 1 zdanie drugie oznacza się jako ust. 1a;

10) w art. 64 ust. 2 wskazano elementy wniosku o wyrażenie zgody na przejście prawa określonego w art. 40 ust. 1 pkt 3 oraz obowiązków z tym prawem związanych na ewentualnego nabywcę morskiej farmy wiatrowej; pkt 1 i 2 tego przepisu nie przewidują w swej treści, że występującymi ze stosownym wnioskiem stronami umowy przenoszącej własność morskiej farmy wiatrowej (wytwórcą przenoszącym własność lub nabywcą) mogą być osoby fizyczne. Jeżeli nie taka jest intencja ustawodawcy, proponuje się następującą poprawkę.

Propozycja poprawki:

– w art. 64 w ust. 2 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

- „1) imię i nazwisko oraz adres zamieszkania albo nazwę i adres siedziby oraz numer NIP, o ile wytwórcy nadano ten numer;
- 2) imię i nazwisko oraz adres zamieszkania albo nazwę i adres siedziby oraz numer NIP, o ile nabywcy morskiej farmy wiatrowej nadano ten numer;”;

11) art. 64 ust. 3 pkt 1 – w treści oświadczenia dołączanego przez nabywcę do wniosku, o którym mowa w ust. 1 art. 64, niepotrzebne jest zamieszczanie adresu publikacyjnego cytowanej w oświadczeniu ustawy.

Propozycja poprawki:

– w art. 64 w ust. 3 w pkt 1 skreśla się wyrazy „(Dz. U. poz. ...)”;

12) art. 65 ust. 2 – proponuje się poprawkę redakcyjną, uwzględniającą fakt, że każdy podmiot (wytwórca bądź nabywca) składa oświadczenie we własnym imieniu. Dwa podmioty nie składają wspólnego oświadczenia woli lub wiedzy. Wspólnym aktem woli w sensie prawnym jest np. uchwała.

Propozycja poprawki:

– w art. 65 w ust. 2 wyrazy „zgodne oświadczenie” zastępuje się wyrazami „zgodne oświadczenia”;

13) art. 80 i art. 101 ustawy. Wątpliwości budzi wzajemna relacja przepisów art. 80 i art. 101 pkt 1. Zgodnie z art. 80 do inwestycji w zakresie zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, z uwzględnieniem art. 3a tej ustawy. Natomiast w myśl dodawanego (na mocy art. 101 pkt 1 niniejszej ustawy) art. 3a w ustawie o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, przepisy tej ustawy stosuje się również do inwestycji w zakresie do inwestycji w zakresie zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy z dnia

17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych.

Art. 80 powtarza treść art. 3a ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, tym samym narusza normę zawartą w § 22 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którą odesłanie do innej ustawy zamiesza się tylko wtedy gdy uregulowania w niej zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane ustawą.

Propozycja poprawki:

– skreśla się art. 80;

14) w art. 87 w ust. 2 i w art. 88 podkreślono, że określone w ustawie administracyjne kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa. W art. 111 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, jako dochody podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa zakwalifikowano grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Treść tego przepisu powoduje, że regulacje w ustawach szczególnych, zgodnie z którymi administracyjne kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa są niedopuszczalne ze względu na § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach).

Propozycje poprawek:

– w art. 87 w ust. 2 skreśla się wyrazy „stanowią dochód budżetu państwa i”;

– w art. 88 skreśla się zdanie drugie;

15) art. 90. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 2 ustawy dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – egzekucji administracyjnej podlegają grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej. Przepis art. 90 powtarza treść przywołanego art. 2 § 1 pkt 2 co uzasadnia jego skreślenie.

Propozycja poprawki :

– skreśla się art. 90;

16) art. 92 pkt 6 w zakresie dodawanego ust. 3 w art. 27g ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Dodawany przepis budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy zasadniczej rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Muszą mieć ponadto charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (muszą zawierać wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego). Tego ostatniego warunku nie spełnia upoważnienie zawarte w art. 27g ust. 3. Upoważnienie ustawowe, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę wytycznych dotyczących treści aktu, ma charakter blankietowy i jest sprzeczne z Konstytucją. Należy podkreślić, iż blankietowe upoważnienie daje prawodawcy zbyt daleko idącą swobodę w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Akt wykonawczy wydany w oparciu o wadliwe, w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji, upoważnienie ustawowe traci swój wykonawczy charakter i nie może w sposób pozytywny przejść testu zgodności z Konstytucją. Ponadto należy podkreślić, że rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę. Rozporządzenie nie może uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek realizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają ustawowym założeniom⁴⁾;

17) art. 94 pkt 1 lit. a ustawy, w zakresie zmienianego art. 7 ust. 5 ustawy – Prawo energetyczne. We wskazanym przepisie ustawodawca posłużył się odesłaniem zawierającym wyrażenie: „oraz w przepisach odrębnych”. Mając na względzie § 156 Zasad techniki prawodawczej (zasady formułowania odesłań) oraz Dobre Praktyki Legislacyjne – Odsyłanie do „przepisów odrębnych” i przepisów określonych, wymaga podkreślenia, że w ustawach należy unikać posługiwania się wyrażeniem „przepisy odrębne”, ponieważ jest to niewłaściwa metoda konstruowania odesłań w przepisach – nie informuje bowiem precyzyjnie adresata aktu, które normy ma w danej sytuacji zastosować. Zasada, że akt normatywny, do którego następuje odesłanie, wskazuje się jednoznacznie, oznacza że w

⁴⁾ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2010 r. sygn. P16/09.

przepisach ustawy nie należy zamieszczać nic niewnoszących odesłań do przepisów odrębnych⁵⁾.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator

⁵⁾ Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa 2016. s. 178.