



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 4 maja 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji**

**(druk nr 107)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa ma na celu transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/692 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniającej dyrektywę 2009/73/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (dyrektywa 2019/692/UE). Dyrektywa 2019/692/UE nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek zapewnienia, aby zasady mające zastosowanie do linii przesyłowych gazu łączących dwa lub więcej państw członkowskich miały również zastosowanie do linii przesyłowych gazu do i z państw trzecich (państw niebędących państwami członkowskimi Unii Europejskiej lub państwami członkowskimi Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym).

Proponowana regulacja ma doprowadzić do ujednoczenia reżimu prawnego w stosunku do wszystkich gazociągów przesyłowych, przebiegających przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od tego, czy łączą one Rzeczpospolitą Polską z systemem gazowym państwa członkowskiego Unii Europejskiej i EFTA, czy też innego państwa. Ma również zapewnić jednolite stosowanie prawa Unii Europejskiej wobec takiej infrastruktury przez:

- 1) rozszerzenie definicji „gazociągu międzysystemowego”;
- 2) dookreślenie warunków udzielenia przedsiębiorstwu zwolnienia z obowiązków świadczenia usług, o których mowa w art. 4i ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne;

- 3) rozszerzenie kompetencji krajowego organu regulacyjnego – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (Prezesa URE) w zakresie współpracy z właściwymi organami państw członkowskich UE i państw trzecich w odniesieniu do gazociągów międzysystemowych;
- 4) wprowadzenie swobody zawierania umów w sprawach dotyczących eksploatacji gazociągów międzysystemowych z państwami trzecimi;
- 5) włączenie Komisji Europejskiej w proces negocjacji umów międzyrządowych dotyczących funkcjonowania gazociągów przesyłowych z państwami trzecimi.

Zmiana w art. 3 pkt 11d ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne definicji „gazociągu międzysystemowego” stanowi implementację definicji „połączenia wzajemnego” określonej w art. 1 pkt 1 dyrektywy 2019/692/UE. Rozwiązanie takie pozwala objąć tą definicją wszystkie gazociągi przesyłowe przebiegające przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od tego, czy łączą one Rzeczpospolitą Polską z systemem gazowym państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa EFTA, czy też innego państwa. Definicja ta obejmuje infrastrukturę przebiegającą przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym gazociągi morskie.

Ustawa uszczegóławia i uzupełnia art. 4i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne o przesłankę braku szkodliwego wpływu na bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego w Unii Europejskiej. Ponadto przewiduje, przy wydawaniu decyzji wskazanej w art. 4i ust. 1, konsultacje Prezesa URE z organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, państw EFTA oraz z właściwymi organami państw trzecich. W art. 4i ust. 5a określono długość okresu, w jakim organy regulacyjne, starają się porozumieć w sprawie decyzji o zastosowaniu zwolnienia dla nowej infrastruktury – zgodnie z dyrektywą 2019/692/UE jest to 6 miesięcy od dnia otrzymania wniosku przez ostatni z właściwych organów.

Konsultacje dodawane w przepisach art. 4i ust. 4a i 4b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne stanowią implementację nowego obowiązku nałożonego dyrektywą 2019/692/UE. Zgodnie z nim organy regulacyjne państw członkowskich mają obowiązek konsultować się wzajemnie, jeżeli infrastruktura może wywierać wpływ na ich rynki – niezależnie od tego przez ile państw członkowskich przechodzi ta infrastruktura. Jest to obowiązek odrębny od określonego w art. 4i ust. 5–5b wskazanej wyżej ustawy.

Istotą konsultacji z art. 4i ust. 4a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne jest zasięgnięcie informacji koniecznych do realizacji traktatowej zasady solidarności energetycznej, zgodnie z którą Unia Europejska i państwa członkowskie mają obowiązek uwzględniania interesów pozostałych podmiotów w ramach wykonywania przysługujących im odpowiednio kompetencji (wyrok w sprawie T-883/16 Polska przeciwko Komisji). W ramach tych konsultacji dochodzi do ustalenia, czy planowane środki mogą naruszać interesy Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w dziedzinie energetyki. Ostateczna decyzja o zwolnieniu dla nowej infrastruktury pozostaje w kompetencji organu krajowego, bez potrzeby osiągnięcia porozumienia z organami innych państw. Dla wyjaśnienia zakresów procedur współpracy dookreślono, że konsultacje, o których mowa w art. 4i ust. 4a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, znajdują zastosowanie w przypadku innym niż określony w ust. 5 tego artykułu.

Ustawa rozszerza kompetencje Prezesa URE w zakresie współpracy z właściwymi organami państw członkowskich Unii Europejskiej, państw EFTA i państw trzecich, w odniesieniu do gazociągów międzysystemowych i gazociągów kopalnianych. Ma to służyć zapewnieniu spójnego stosowania prawa Unii Europejskiej wobec danej infrastruktury oraz zapobiec zakłóceniom konkurencji na wewnętrznym rynku gazu ziemnego (art. 4i ust. 4a, art. 15f ust. 3 i 4 oraz art. 23 ust. 2 pkt 14b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne).

Ustawa przewiduje obowiązek przekazania Prezesowi URE informacji o zawarciu i każdorazowej zmianie umów dotyczących eksploatacji gazociągów międzysystemowych z państwami trzecimi przez operatora systemu przesyłowego gazowego albo operatora systemu połączonego gazowego (art. 9c ust. 13 i 14 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne).

Dla zapewnienia skutecznego funkcjonowania nowych przepisów dodawanych do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w art. 56 ust. 1 pkt 1c tej ustawy przewidziano sankcję za niedochowanie obowiązku przekazania Prezesowi URE informacji o zawarciu, zmianie mocy obowiązującej i zmianie zakresu obowiązywania umowy, o której mowa w art. 9c ust. 13 tej ustawy, lub niedochowanie obowiązku przesłania Prezesowi URE kopii takiej umowy, w terminie 14 dni od dnia jej zawarcia lub dokonania jej zmiany.

Proponowany przepis art. 15h ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne nakłada na ministra właściwego do spraw energii obowiązek powiadomienia Komisji

Europejskiej o zamiarze prowadzenia negocjacji umowy międzynarodowej w sprawie eksploatacji gazociągów międzysystemowych z państwem trzecim oraz przekazywania jej określonych informacji w toku negocjacji i po ich zakończeniu – w zakresie zawarcia, zmiany mocy obowiązującej oraz zmiany zakresu obowiązywania umowy, w tym o jej podpisaniu czy wejściu w życie. Umożliwia to Komisji Europejskiej ocenę zgodności planowanych negocjacji i ich wyników z prawem Unii Europejskiej, a także ich wpływu na funkcjonowanie rynku wewnętrznego gazu ziemnego, bezpieczeństwo dostaw i konkurencję w Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej.

Ustawa, nakładając na Prezesa URE nowe obowiązki, może skutkować zmianą poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. W związku z tym, zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w art. 5 ustawy określono maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od roku wejścia w życie ustawy.

Ponadto, ustawa w art. 2 zmienia ustawę z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji przez dodanie w art. 18 ust. 4 pkt 1 i art. 44 ust. 4 pkt 1 przepisów lit. e oraz f. Zgodnie z dodanymi przepisami, wskazany w nich wytwórca energii elektrycznej dołącza do wniosku o dopuszczenie do udziału w aukcji na premię kogeneracyjną oraz do wniosku o dopuszczenie do udziału w naborze na premię kogeneracyjną indywidualną oryginały lub poświadczony za zgodność z oryginałem kopie dokumentu potwierdzającego odpowiednio:

- 1) wydanie warunków przyłączenia jednostki kogeneracji do sieci przesyłowej gazowej lub sieci dystrybucyjnej gazowej albo
- 2) zawarcie umowy o przyłączenie jednostki kogeneracji do sieci przesyłowej gazowej lub sieci dystrybucyjnej gazowej.

Zmiany te zostały wprowadzone do ustawy na etapie pierwszego czytania w Sejmie w Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa.

Ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 5 marca 2020 r. (druk sejmowy nr 269). W dniu 9 marca 2020 r. projekt ustawy został skierowany do

pierwszego czytania w Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa. Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa, po rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 16 kwietnia 2020 r., przyjęła projekt z poprawkami i wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 321). Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa przyjęła poprawkę polegającą na zmianie przepisów art. 18 ust. 4 pkt 1 i art. 44 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji

Drugie czytanie projektu odbyło się na 11. posiedzeniu Sejmu w dniu 29 kwietnia 2020 r.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję do Spraw Energii i Skarbu Państwa na 11. posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2020 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 452 posłów, przy jednym głosie wstrzymującym się i 3 głosach przeciw.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. Rozwiązania redakcyjne przyjęte w proponowanych w art. 1 ustawy przepisach art. 4i ust. 4a pkt 2 i ust. 4b oraz art. 9c w ust. 13 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne nie odpowiadają, wynikającej z § 10 Zasad techniki prawodawczej, zasadzie konsekwencji redakcyjnej w posługiwaniu się terminami i pojęciami. Przepisy te zawierają określenia odbiegające od określeń zawartych w innych przepisach ustawy – Prawo energetyczne, mimo że dotyczą tych samych sprawy. I tak:
  - 1) proponowany w art. 1 pkt 2 lit. b ustawy przepis art. 4i ust. 4a pkt 2 powinien się odnosić do „właściwych” organów do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią albo po prostu do organów do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią (zaletą drugiego rozwiązania jest to, że zapewni ono spójność redakcyjną w bezpośrednio graniczących ze sobą przepisach, tj. w pkt 1 i 2 w art. 4i ust. 4a) – zamiast do „odpowiednich” organów do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią”; przyjęte w nim obecnie rozwiązanie nie jest spójne z terminologią przyjętą zarówno w przepisach zmienianej ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (np. w art. 11 ust. 5 pkt 3, art. 4i ust. 5, 5b i 6 pkt 5, art. 11 ust. 5 pkt 3), jak i w przepisach projektowanej ustawy (np. w art. 4i ust. 4a pkt 1, ust. 4b zdanie drugie i 5a, art. 15f ust. 3);

**propozycje poprawek:**

a) w art. 1 w pkt 2 w lit. b, w ust. 4a w pkt 2 wyrazy „odpowiednimi organami do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią tego państwa” zastępuje się wyrazami „właściwymi organami do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią tego państwa”

albo

b) w art. 1 w pkt 2 w lit. b, w ust. 4a w pkt 2 wyrazy „odpowiednimi organami do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią tego państwa” zastępuje się wyrazami „organami do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią tego państwa”;

2) zamieszczone w proponowanym w art. 1 pkt 2 lit. b ustawy przepisie art. 4i ust. 4b wyrazy „trzech miesięcy” powodują, że przyjęta w nim redakcja nie jest jednolita z redakcją pozostałych przepisów tego artykułu (art. 4i) przyjętą na określenie danej liczby miesięcy, mianowicie jego obowiązujący ust. 5a odnosi się do „6 miesięcy”, a proponowany ust. 5b – do „3 miesięcy”:

**propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 2 w lit. b, w ust. 4b wyrazy „trzech miesięcy” zastępuje się wyrazami „3 miesięcy”;

3) zamieszczone w proponowanym w art. 1 pkt 3 ustawy przepisie art. 9c ust. 13 wyrazy „niniejszej ustawy” powodują, że odbiega on od rozwiązania przyjętego w pozostałych przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (art. 4h ust. 4 pkt 5, art. 23g ust. 2, art. 42, art. 47 ust. 2e, czy art. 56 ust. 1 pkt 24) odnoszących się nie do „niniejszej ustawy” tylko do „ustawy”:

**propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 3, w ust. 13 wyrazy „niniejszej ustawy” zastępuje się wyrazem „ustawy”.

2. Art. 2 ustawy został dodany do projektu opiniowanej ustawy podczas prac w Sejmie (pierwsze czytanie w Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa). Zmienia on przepisy art. 18 ust. 4 pkt 1 i art. 44 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji. Z analizy tych zmian wynika, że stanowią one nowość normatywną w stosunku do wersji projektu ustawy skierowanego do Sejmu (prowadzą do rozszerzenia zakresu merytorycznego ustawy). Projekt ustawy

skierowany do Sejmu obejmował bowiem zakresem regulacji wyłącznie zmianę ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Miał na celu wyłącznie wdrożenie dyrektywy 2019/692/UE. Jednoznacznie wynika to z dołączonego do projektu ustawy uzasadnienia oraz opinii Ministra Spraw Zagranicznych. W związku z tym, nie negując zasadności dokonywanej zmiany, należy zaznaczyć, że wprowadzenie tego typu zmiany na wskazanym etapie prac legislacyjnych może budzić wątpliwości w świetle przepisów art. 118 i art. 119 Konstytucji.

3. Przepis art. 3 ust. 6 ustawy stanowi, że decyzja w sprawie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, nie może być wydana po dniu 24 maja 2020 r. Termin ten, na co wskazuje dołączona do projektu ustawy „Tabela zgodności”, wynika z art. 49a ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE. Mając jednak na uwadze etap prac legislacyjnych, na którym znajduje się obecnie ustawa, termin przewidziany na podpisanie ustawy przez Prezydenta oraz fakt, że zgodnie z przepisami art. 3 ust. 1 ustawy decyzja ta jest wydawana na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, po uprzednim uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw energii (ustawa nie określa przy tym terminu na przedstawienie takiej opinii), wątpliwości budzi możliwość wydania takiej decyzji do dnia 24 maja 2020 r.
4. Przepis art. 6 ustawy przewiduje, że ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Przewidziane w nim odstępstwo od wyrażonej w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zasady minimalnego terminu wejścia w życie ustawy (14 dni od dnia ogłoszenia) zostało wyjaśnione w uzasadnieniu do projektu ustawy i dotyczy wyłącznie terminu wejścia w życie ustawy w wersji skierowanej do Sejmu. W związku z tym wątpliwości budzi, czy dodane na etapie prac w Sejmie przepisy art. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne spełniają przesłankę do wejścia w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – akty normatywne mogą wchodzić w życie z dniem ogłoszenia wyłącznie w przypadku, gdy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W związku z tym wyjaśnienia wymaga, czy zachodzą wskazane wyżej przesłanki do

wejścia w życie przepisów art. 2 z dniem ogłoszenia ustawy. Jeżeli nie, proponuje się poniższą poprawkę.

**Propozycja poprawki:**

*art. 5 otrzymuje brzmienie:*

*„Art. 5. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.”.*

*Sławomir Szczepański*

*Główny legislator*