

BEOS-848/25

Warszawa, 30 czerwca 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 1388)**

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

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że problemem, która ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, są utrudnienia związane z przeprowadzeniem podziału niektórych spółek, wynikające z niedokonania odpowiednich zmian ustawowych wraz z wprowadzeniem do Kodeksu spółek handlowych¹ możliwości podziału spółki przez wyodrębnienie oraz innych nowych form reorganizacji spółek, co nastąpiło na mocy ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw².

W zakresie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne³ dotyczy to braku mechanizmu przejścia z mocy ustawy praw i obowiązków spółki będącej sprzedawcą rezerwowym energii elektrycznej lub paliw gazowych lub sprzedawcą z urzędu, w przypadku podziału spółki przez wyodrębnienie. Wnioskodawcy wskazują, że podział spółki wskazanej w umowie dystrybucji energii elektrycznej lub gazu jako sprzedawca rezerwowy powoduje, że spółka wskazana przestaje świadczyć sprzedaż rezerwową, gdyż wygasa upoważnienie dla operatora systemu do zawarcia w imieniu odbiorcy umowy sprzedaży rezerwowej. Z kolei w przypadku podziału spółki będącej sprzedawcą z urzędu zachodzi konieczność wyznaczenia

¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm., dalej: Prawo energetyczne.

² Dz. U. poz. 1705.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.

sprzedawcy z urzędu w drodze przetargu zgodnie z art. 9i Prawa energetycznego. Spowodowałoby to brak sprzedawcy z urzędu na obszarze działania dzielonej spółki do czasu zakończenia przetargu. W ocenie Wnioskodawców zachodzi także ryzyko, że do przetargu mógłby nie stanąć ani jeden uczestnik, albowiem działalność sprzedawcy z urzędu w zakresie cen energii elektrycznej podlega silnej regulacji, która czyni ją działalnością nisko marżową, a w niektórych latach nieprzynoszącą zysku.

Wnioskodawcy wskazują także na pojawiające się wątpliwości interpretacyjne w zakresie prawa podatkowego związane z wprowadzeniem nowych rodzajów reorganizacji spółek. Związane są one z tym, że w przypadku nowego rodzaju horyzontalnego połączenia spółek nie dochodzi do emisji nowych udziałów (akcji) i objęcia ich przez wspólnika, a w przypadku podziału przez wyodrębnienie jakkolwiek do wydania nowych udziałów (akcji) dochodzi, jednak nie są one obejmowane przez wspólnika spółki dzielonej, ale przez samą spółkę dzieloną. Wnioskodawcy wskazują na konieczność wprowadzenia zmian w kierunku zapewnienia neutralności podatkowej nowych rodzajów reorganizacji zgodnie z dyrektywą 2009/133/WE⁴, która gwarantuje neutralność podatkową restrukturyzacji kapitałowych.

Wnioskodawcy zwracają również uwagę, że obowiązujące przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ (dalej: ustawa o rachunkowości), w przypadku podziału spółki przez wyodrębnienie nakładają obowiązek zamknięcia ksiąg dzielonej spółki, co w ich ocenie jest zbędnym kosztem i uciążliwą formalnością.

Kolejne problemy, na które wskazują Wnioskodawcy, dotyczą ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁶ (dalej: ustawa OZE). Po pierwsze, jak zauważają Wnioskodawcy, żaden przepis nie stanowi wprost, czy prawa i obowiązki związane ze statusem sprzedawcy zobowiązanego mogą przechodzić z mocy prawa na wydzielaną spółkę w przypadku podziału spółki pełniącej taką rolę. W związku z tym uważają, że należy zapewnić przejście umów oraz wszelkich praw i obowiązków sprzedawcy zobowiązanego na nowo tworzoną spółkę. Po drugie, Wnioskodawcy uważają, że w razie podziału spółki należy zapewnić przedłużenie o jeden rok kalendarzowy statusu sprzedawcy zobowiązanego dla spółki wywiedzionej z innej spółki. Wiąże się to z tym, że zgodnie z art. 40 ust. 3 tej ustawy sprzedawca zobowiązany jest wyznaczany na kolejny rok na podstawie wielkości sprzedaży energii elektrycznej danej spółki obrotu energią elektryczną w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia danego roku. Nowa spółka powstała w wyniku podziału spółki będącej sprzedawcą zobowiązanym, która przejmie rolę sprzedawcy zobowiązanego, nie będzie mogła się wykazać w pierwszym roku swojego istnienia sprzedażą w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia, chyba żeby zaczęła swoją działalność dokładnie 1 stycznia. W wyniku tego funkcja sprzedawcy

⁴ Dyrektywa Rady 2009/133/WE z dnia 19 października 2009 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego (Dz. Urz. UE L 310 z 25.11.2009, s. 34).

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, ze zm.

zobowiązanego mogłaby trafić do innej spółki niż spółka o najwyższym wolumenie obrotu energią elektryczną na danym terenie. Wiązałoby się to też z koniecznością zawierania przez nowego sprzedawcę zobowiązanego nowych umów sprzedaży energii elektrycznej.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt obejmuje nowelizację:

- 1) Prawa energetycznego;
- 2) ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷ (dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych);
- 3) ustawy o rachunkowości;
- 4) ustawy o OZE.

Celem projektu jest uzupełnienie zmian ustawowych w związku z wprowadzeniem do Kodeksu spółek handlowych możliwości podziału spółki przez wyodrębnienie oraz innych nowych form reorganizacji spółek ustawą z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw.

Zmiany w Prawie energetycznym polegają na wprowadzeniu mechanizmów przejścia z mocy ustawy praw i obowiązków spółki będącej sprzedawcą rezerwowym energii elektrycznej lub paliw gazowych lub sprzedawcą z urzędu, w przypadku podziału spółki na zasadach określonych w art. 529 § 1 Kodeksu spółek handlowych (art. 5aa ust. 13, art. 5ad ust. 10 oraz art. 9ia). W przypadku takiego podziału spółki będącej sprzedawcą rezerwowym paliw gazowych lub energii elektrycznej sprzedawcą rezerwowym stanie się spółka nabywająca na podstawie planu podziału prawa i obowiązki spółki dzielonej w zakresie realizacji obowiązków sprzedawcy rezerwowego. Natomiast w przypadku dokonania podziału spółki wyznaczonej na sprzedawcę z urzędu prawa i obowiązki sprzedawcy z urzędu miałyby przechodzić, do czasu wyznaczenia przez Prezesa URE, na spółkę nabywającą od spółki dzielonej prawa i obowiązki sprzedawcy z urzędu.

Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 12 ust. 1 pkt 7 i 8d oraz ust. 4 pkt 25) mają na celu zrównanie podziału przez wyodrębnienie z operacją wniesienia aportu do spółki w wymiarze podatkowym, z zastosowaniem wyjątku, jeśli przedmiotem wyodrębnienia jest przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część oraz spółka otrzymująca to przedsiębiorstwo lub jego zorganizowaną część odpowiednio przyjęła dla celów podatkowych składniki wchodzące w skład tego przedsiębiorstwa lub jego części (zmiana dotycząca art. 12 ust. 4 pkt 25 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych).

Druga zmiana w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych dotyczy przesądzenia, że przychód nie powstaje w przypadku połączenia przeprowadzanego na podstawie art. 515¹ § 1 Kodeksu spółek handlowych (zmiana dotycząca art. 12 ust. 1 pkt 8d *in fine* ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych).

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 278, ze zm.

Zmiana art. 12 ust. 3a ustawy o rachunkowości ma na celu usunięcie konieczności zamknięcia ksiąg rachunkowych w przypadku podziału przez wydzielenie lub wyodrębnienie.

Proponowany art. 40 ust. 9 w ustawie OZE dotyczy podziału przez wyodrębnienie spółki wyznaczonej na sprzedawcę zobowiązanego. W takim przypadku spółka nabywająca na podstawie planu podziału prawa i obowiązki spółki dzielonej stanie się sprzedawcą zobowiązanym na okres od dnia podziału do końca roku kalendarzowego następującego po upływie roku, w którym zarejestrowano podział, oraz stanie się z dniem podziału stroną umów zawartych przez spółkę dzieloną.

W projekcie przewidziano także przepis odnoszący się do podziału spółki pełniącej obowiązki sprzedawcy z urzędu na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska⁸ oraz przejścia praw i obowiązków sprzedawcy z urzędu na wskazaną w planie podziału spółkę.

Zgodnie z art. 6 projektu ustawa ma wejść w życie z dniem 1 lipca 2025 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy stwierdzili, że w przypadku zmian w Prawie energetycznym, ustawie OZE i ustawie o rachunkowości nie ma rozwiązań alternatywnych. W odniesieniu do zmian ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych Wnioskodawcy wskazali, że alternatywnym rozwiązaniem byłoby zaproponowanie osobnego rozdziału dotyczącego podziału spółek przez wydzielenie. Takie podejście Wnioskodawcy uznali jednak za niezasadne z punktu widzenia konstrukcji ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Z uwagi na wąski zakres proponowanych zmian, niemających charakteru systemowego, których celem jest uzupełnienie zmian ustawowych w związku z wprowadzeniem do Kodeksu spółek handlowych możliwości podziału spółki przez wyodrębnienie oraz innych nowych form reorganizacji spółek, odstąpiono od analizy porównawczej.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Odniesienie do krajowych regulacji prawnych

⁸ Dz. U. z 2005 r. poz. 552.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że rozwiązania zaproponowane w art. 1 oraz w art. 4 i 5 projektu przewidują sukcesję praw i obowiązków spółek będących przedsiębiorstwami energetycznymi, które wykonują określone funkcje publicznoprawne (sprzedawcy rezerwowego, sprzedawcy z urzędu, sprzedawcy zobowiązanego) w przypadku dokonania podziału spółki energetycznej.

Podział spółek regulowany jest w art. 528 i n. ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (dalej: Kodeks spółek handlowych)⁹, w tym w art. 529, do którego odsyła projekt. Należy zauważyć, że to art. 531 Kodeksu spółek handlowych określa podstawowe skutki prawne podziału spółki, w tym sukcesję uniwersalną praw i obowiązków spółki dzielonej (§ 1, 2, 3, 4, 6) oraz nabycie przez wspólników (akcjonariuszy) spółki dzielonej statusu wspólników (akcjonariuszy) spółki przejmującej lub nowo zawiązanej powstałej w wyniku podziału (§ 5). W tym artykule przyjęto zasadę sukcesji uniwersalnej w zakresie praw i obowiązków cywilnoprawnych, natomiast ograniczonej sukcesji uniwersalnej w sferze praw i obowiązków administracyjnoprawnych¹⁰. Zgodnie z art. 531 § 2 Kodeksu spółek handlowych na spółkę przejmującą lub spółkę nowo zawiązaną powstałą w związku z podziałem przechodzą z dniem podziału albo z dniem wydzielenia albo z dniem wyodrębnienia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, pozostające w związku z przydzielonymi jej w planie podziału składnikami majątku spółki dzielonej, a które zostały przyznane spółce dzielonej, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej. Przewidziana w ten sposób możliwość przejścia praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym na spółkę powstałą w wyniku podziału jest wyjątkiem od ogólnego zakazu przenoszenia uprawnień publicznoprawnych¹¹. Kluczowe zagadnienie dotyczy tego, czy w zakresie sukcesji obejmującej prawa i obowiązki publicznoprawne należy posunąć się dalej. Warto przy tym podkreślić, że projekt nie zakłada podziału przedsiębiorstw energetycznych pełniących obecnie funkcje sprzedawcy rezerwowego, sprzedawcy z urzędu oraz sprzedawcy zobowiązanego. Regulacje zawarte w projekcie odnoszą się wyłącznie do skutków ewentualnego podziału takich spółek, o ile do niego dojdzie. W związku z tym obawy wyrażone w toku konsultacji społecznych, jakoby projekt prowadził do „rozdrobienia przedsiębiorstw”¹², ułatwiał podział spółek w celu ich sprzedaży¹³ lub do zwiększenia kadry zarządzającej¹⁴, należy uznać za nieuzasadnione.

Stwierdzić należy, że obecna treść art. 531 § 2 Kodeksu spółek handlowych szeroko wyznacza zakres sukcesji administracyjnoprawnej. Po pierwsze, użycie zwrotu „w szczególności” wskazuje, że wyliczenie źródeł praw i obowiązków publicznoprawnych ma charakter przykładowy, co w praktyce prowadzi do niejasności interpretacyjnych. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że sukcesja administracyjnoprawna odnosi się do aktów administracyjnych wydanych na rzecz

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.

¹⁰ Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 531, pkt A.1.

¹¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z 22 XI 2022 r., sygn. akt I NSK 66/22, LEX nr 3556126. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 VI 2021 r., sygn. akt II GSK 1244/18, LEX nr 3205909.

¹² ID ankiety: 176863.

¹³ ID ankiety: 176216.

¹⁴ ID ankiety: 176221.

spółki dzielonej, przyznających jej zezwolenia, koncesje czy ulgi. Po drugie, zakres sukcesji praw i obowiązków zależy od treści planu podziału, co oznacza, że to uczestniczące w podziale spółki decydują o tym, które prawa i obowiązki zostaną przeniesione. Warto podkreślić, że spółka przejmująca lub nowo zawiązana nabywa jedynie te prawa i obowiązki, które zostały jej wyraźnie przypisane w planie podziału oraz mają związek z majątkiem, który jej przypadł¹⁵. Po trzecie, przepisy odrębnej ustawy lub organ udzielający zezwolenia, koncesji lub ulgi mogą wyłączyć sukcesję praw i obowiązków administracyjnych. W prawie administracyjnym następstwo prawne, rozumiane jako pochodne nabycie praw i obowiązków administracyjnoprawnych, jest co do zasady niedopuszczalne, co wiąże się z cechami stosunku administracyjnoprawnego, a mianowicie z osobistym, co do zasady, charakterem uprawnień i obowiązków publicznoprawnych. Od generalnej zasady nieprzenoszalności praw i obowiązków administracyjnoprawnych są czasem przewidziane wyjątki, m.in. w art. 531 Kodeksu spółek handlowych. Przyjmuje się jednak, że dla wprowadzenia wyjątku od zasady konieczna jest wyraźna norma prawna¹⁶.

Zakres sukcesji w sferze stosunków publicznoprawnych, wynikający z art. 531 Kodeksu spółek handlowych, obecnie sprawia trudności w praktyce stosowania prawa. Przykładem jest kwestia, czy w przypadku przekształcenia podmiotowego spółki, na którą uprzednio nałożono karę administracyjną, spółka przejmująca – działająca na podstawie planu podziału – zobowiązana jest z mocy prawa (na gruncie art. 531 § 2 Kodeksu spółek handlowych) do uiszczenia tej kary jako następcy prawnego. Dopiero orzecznictwo sądów wykluczyło taką interpretację, wskazując na konieczność odrębnej podstawy prawnej dla przenoszenia tego rodzaju zobowiązań publicznoprawnych¹⁷.

Przepisy art. 5aa Prawa energetycznego ustanawiają instytucję sprzedaży rezerwowej, której podstawowym celem jest zagwarantowanie ciągłości dostaw energii elektrycznej oraz paliw gazowych dla odbiorcy końcowego. Mechanizm ten znajduje zastosowanie w sytuacjach, gdy dotychczasowy sprzedawca zaprzestaje realizacji zobowiązań wynikających z umowy sprzedaży energii elektrycznej lub paliw gazowych bądź z umowy kompleksowej. Odnosi się to zarówno do przypadków trwałego, jak i czasowego przerwania dostaw, niezależnie od przyczyn tego stanu rzeczy. Instytucja sprzedaży rezerwowej pełni zatem funkcję zabezpieczającą odbiorcę przed negatywnymi skutkami przerwania ciągłości świadczenia usług energetycznych¹⁸. Pojęcie sprzedaży rezerwowej zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 6b Prawa energetycznego. Sprzedaż tego rodzaju realizowana jest na podstawie umowy sprzedaży lub tzw. umowy kompleksowej, o której mowa w art. 5 ust. 3 Prawa energetycznego. Zgodnie z art. 5aa ust. 1 Prawa energetycznego w umowie o świadczenie usługi dystrybucji energii elektrycznej lub

¹⁵ Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 531, pkt D.15.

¹⁶ Wyrok NSA z 11 V 2017 r., sygn. akt II GSK 2568/15, Legalis nr 1636596.

¹⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z 22 XI 2022 r., sygn. akt I NSK 66/22, LEX nr 3556126; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 IX 2010 r., sygn. akt II GSK 1465/09, oraz z 25 I 2017 r., sygn. akt II GSK 1502/15, LEX nr 2252111.

¹⁸ M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 5aa, pkt 1.

paliw gazowych lub usługi przesyłania paliw gazowych lub w umowie kompleksowej, odbiorca końcowy zobowiązany jest do wskazania sprzedawcy rezerwowego spośród podmiotów ujętych na liście publikowanej przez operatorów systemów sieciowych, tj. operatora systemu dystrybucyjnego oraz operatora systemu przesyłowego gazowego. Ponadto odbiorca końcowy upoważnia właściwego operatora systemu sieciowego, do którego sieci jest przyłączony, do zawarcia – w jego imieniu i na jego rzecz – umowy sprzedaży rezerwowej lub umowy kompleksowej zawierającej postanowienia umowy sprzedaży rezerwowej, w przypadku wygaśnięcia lub zaprzestania realizacji dotychczasowej umowy sprzedaży paliw gazowych, energii elektrycznej bądź umowy kompleksowej. Umowa ta ma zostać zawarta z wybranym przez odbiorcę końcowego sprzedawcą rezerwowym. Wedle art. 5aa ust. 6 Prawa energetycznego operator systemu dystrybucyjnego lub operator systemu przesyłowego gazowego jest zobowiązany do zawarcia – w imieniu i na rzecz odbiorcy końcowego – umowy ze sprzedawcą rezerwowym w kilku, określonych w prawie sytuacjach. Tryb, warunki i terminy uruchamiania sprzedaży rezerwowej, w tym procedura wymiany informacji, są określane przez operatora systemu dystrybucyjnego i operatora systemu przesyłowego gazowego w instrukcji ruchu i eksploatacji sieci (art. 9g ust. 5b Prawa energetycznego), zaś sposób prowadzenia rozliczeń z odbiorcami końcowymi w związku ze sprzedażą rezerwową reguluje tzw. rozporządzenie taryfowe (art. 46 ust. 2 pkt 6 i art. 46 ust. 4 pkt 7 Prawa energetycznego).

Z art. 5ab Prawa energetycznego wynika „mechanizm zastępczy” w związku ze sprzedażą rezerwową. W przypadku gdy: (a) w umowie o świadczenie usług dystrybucji, usług przesyłania lub w umowie kompleksowej zawartej przez odbiorcę końcowego nie wskazano sprzedawcy rezerwowego ani nie udzielono operatorowi systemu dystrybucyjnego bądź (b) operatorowi systemu przesyłowego gazowego upoważnienia do zawarcia w imieniu i na rzecz odbiorcy końcowego umowy sprzedaży rezerwowej lub umowy kompleksowej obejmującej postanowienia umowy sprzedaży rezerwowej, lub (c) wskazany sprzedawca rezerwowy nie może podjąć, nie podjął albo zaprzestał realizacji sprzedaży rezerwowej – operator systemu dystrybucyjnego lub operator systemu przesyłowego gazowego jest upoważniony do zawarcia, w imieniu i na rzecz odbiorcy końcowego, umowy kompleksowej ze sprzedawcą z urzędu.

Z kolei sprzedawcą z urzędu jest przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na obrót paliwami gazowymi lub energią elektryczną, świadczące usługi kompleksowe odbiorcom paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, niekorzystającym z prawa wyboru sprzedawcy (art. 3 pkt 29 Prawa energetycznego). Podmioty te mają publicznoprawny obowiązek zawarcia umowy z gospodarstwem domowym, aby zapewnić im dostawy paliw gazowych lub energii elektrycznej, gdy te nie korzystają z prawa wyboru energii i paliw przewidzianego w art. 4j ust. 1 Prawa energetycznego. Oprócz tego, w pewnych sytuacjach, o których mowa w art. 5ab ust. 1 Prawa energetycznego, mogą pełnić funkcje sprzedawcy rezerwowego.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 Prawa energetycznego sprzedawca z urzędu jest obowiązany do zapewnienia świadczenia usługi kompleksowej i do zawarcia umowy kompleksowej z odbiorcą końcowym w gospodarstwie domowym, który spełnia dwa

warunki: nie korzysta z prawa wyboru sprzedawcy, jest przyłączony do sieci przedsiębiorstwa energetycznego wskazanego w koncesji danego sprzedawcy z urzędu. Odbiorca końcowy w gospodarstwie domowym ma prawo w dowolnym momencie zrezygnować z usługi kompleksowej świadczonej przez sprzedawcę z urzędu i zawrzeć umowę sprzedaży z wybranym przez siebie sprzedawcą, zgodnie z prawem wynikającym z art. 4j ust. 1 Prawa energetycznego.

Sprzedawca z urzędu pełni istotną rolę w kontekście prawa Unii Europejskiej. Artykuł 27 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE (dalej: dyrektywa 2019/944)¹⁹ nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia gospodarstwom domowym – a także, jeśli dane państwo uzna to za zasadne, małym przedsiębiorstwom – prawa do tzw. usługi powszechnej. Usługa ta polega na zapewnieniu dostaw energii elektrycznej o określonej jakości, w obrębie całego terytorium kraju, po cenach konkurencyjnych, jednoznacznie porównywalnych, przejrzystych i niedyskryminujących. Przepisy dyrektywy 2019/944 dotyczące usługi powszechnej zostały implementowane do polskiego systemu prawnego poprzez instytucję sprzedawcy z urzędu, mającego obowiązek zawarcia umowy kompleksowej z odbiorcami końcowymi w gospodarstwie domowym. W myśl art. 27 ust. 2 dyrektywy 2019/944 usługa powszechna winna być wdrażana w sposób przejrzysty oraz niedyskryminujący.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 Prawa energetycznego sprzedawca z urzędu jest zobowiązany do świadczenia usługi kompleksowej oraz zawarcia umowy kompleksowej zarówno w zakresie dostarczania energii elektrycznej, jak i paliw gazowych. Świadczy to o rozszerzeniu przez polskiego ustawodawcę zakresu ochrony także odbiorców paliw gazowych w sytuacji, gdy dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1788 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie wspólnych zasad rynków wewnętrznych gazu odnawialnego, gazu ziemnego i wodoru, zmieniająca dyrektywę (UE) 2023/1791 i uchylająca dyrektywę 2009/73/WE (dalej: dyrektywa 2024/1788)²⁰ nie nakazuje państwom członkowskim zapewnienia usługi powszechnej w zakresie paliw gazowych. Niemniej jednak, zgodnie z art. 6 dyrektywy 2024/1788, państwa członkowskie mogą nałożyć na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązki użyteczności publicznej, o ile odbywa się to w ogólnym interesie gospodarczym. Obowiązki tego rodzaju mogą dotyczyć w szczególności: bezpieczeństwa dostaw (w tym bezpieczeństwa energetycznego), regularności i jakości świadczenia usług, ochrony środowiska, efektywności energetycznej, promowania wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, przeciwdziałania zmianom klimatu, a także kształtowania cen dostaw gazu ziemnego. Zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2024/1788, obowiązki te muszą być jednak jasno określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne, weryfikowalne i gwarantować unijnym przedsiębiorstwom gazowym dostęp do konsumentów krajowych.

¹⁹ Dz. Urz. UE. L 158 z 14.6.2019, s. 125, ze zm.

²⁰ Dz. Urz. UE L, 2024/1788, 15.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1788/oj> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 29 VI 2025 r.].

W związku z powyższymi wymaganiami prawa unijnego dotyczącymi wyłaniania sprzedawców z urzędu, polskie prawo przewiduje, że sprzedawcy ci będą wyłaniani w drodze przetargu przeprowadzanego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE), zgodnie z art. 9i ust. 1 Prawa energetycznego. W sytuacji, gdy postępowanie przetargowe nie doprowadzi do wyłonienia sprzedawcy z urzędu, Prezes URE, na podstawie decyzji administracyjnej, wyznacza tymczasowo – na okres 12 miesięcy – przedsiębiorstwo pełniące funkcję sprzedawcy z urzędu. Przy wyborze bierze się pod uwagę możliwość danego podmiotu do realizacji obowiązków określonych w ustawie oraz wyznacza obszar prowadzenia przez niego działalności gospodarczej (art. 9i ust. 10 Prawa energetycznego). Po wyłonieniu, w drodze przetargu, lub wyznaczeniu sprzedawcy z urzędu, Prezes URE dokonuje zmian w koncesji udzielonej przedsiębiorstwu energetycznemu wyłoniёнemu lub wyznaczonemu na tego sprzedawcę (art. 9a ust. 11 Prawa energetycznego).

Obowiązują również pewne regulacje przejściowe dotyczące wyłaniania sprzedawców z urzędu. Dla sektora gazowego obowiązuje regulacja epizodyczna art. 62c Prawa energetycznego, którą wyznacza się tymczasowego sprzedawcę z urzędu paliw gazowych do czasu powołania takiego sprzedawcy przez Prezesa URE, zgodnie z art. 9i Prawa energetycznego. Dla sektora energii elektrycznej wciąż skutki wywiera regulacja art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska²¹, do której odwołano się w art. 5 projektu. Zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy wskazane przedsiębiorstwa energetyczne są zobowiązane do pełnienia funkcji sprzedawcy z urzędu dla odbiorców przyłączonych do sieci operatorów systemów dystrybucyjnych do momentu wyznaczenia sprzedawcy z urzędu przez Prezesa URE.

Sprzedaż rezerwowa również regulowana jest w prawie Unii Europejskiej. W odniesieniu do rynku energii elektrycznej kwestię sprzedaży rezerwowej normuje art. 27a dyrektywy 2019/944. Zgodnie z jego postanowieniami, państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia „systemu w odniesieniu do sprzedawców rezerwowych” w celu zapewnienia ciągłości dostaw przynajmniej dla odbiorców będących gospodarstwami domowymi. System ten ma zapewniać niezakłócone świadczenie usług w okresie niezbędnym do pozyskania nowego sprzedawcy energii, przy czym okres ten nie może być krótszy niż sześć miesięcy (art. 27a ust. 3). Dyrektywa 2019/944 wymaga, aby sprzedawcy rezerwowi byli wyznaczani na podstawie procedury, która jest sprawiedliwa, przejrzysta oraz niedyskryminująca (art. 27a ust. 1). Ponadto, w art. 27a ust. 5 przewidziano możliwość, aby sprzedawcy rezerwowi pełnili również funkcję sprzedawcy z urzędu, a więc państwa członkowskie mogą nałożyć na nich obowiązek dostarczania energii elektrycznej odbiorcom będącym gospodarstwami domowymi, a także małym i średnim przedsiębiorstwom, które nie otrzymują ofert na warunkach rynkowych. Również dyrektywa 2024/1788 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia „systemu sprzedawcy z urzędu” lub podjęcia równoważnego środka w celu zapewnienia ciągłości dostaw co najmniej odbiorcom będącym

²¹ Dz. U. Nr 62, poz. 552, ze zm.

gospodarstwami domowymi. Zgodnie z art. 29 ust. 1 dyrektywy 2024/1788 wyznaczenie sprzedawców z urzędu powinno następować w ramach procedury sprawiedliwej, przejrzystej i niedyskryminującej. Ponadto, państwa członkowskie mogą nałożyć na sprzedawców z urzędu obowiązek dostarczania gazu ziemnego także małym i średnim przedsiębiorstwom, które nie otrzymują ofert rynkowych (art. 29 ust. 5).

W kontekście art. 4 projektu stwierdzić trzeba, że pojęcie „sprzedawcy zobowiązanego” odnosi się do podmiotu wyznaczonego do realizacji obowiązków o charakterze publicznoprawnym związanych z zakupem energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii (OZE) w ramach systemu wsparcia rozproszonej energetyki odnawialnej. Obowiązki te mają swoje podstawy prawne w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (zob. art. 40 ust. 1, art. 41, art. 70c ust. 2, art. 82, art. 92 oraz art. 93 ustawy OZE). Sprzedawca zobowiązany jest to podmiot wyznaczany corocznie pośród sprzedawców energii elektrycznej przez Prezesa URE w odniesieniu do danego obszaru działania operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego. Wyznaczenie to dokonywane jest w oparciu o wielkość wolumenu sprzedaży energii elektrycznej w okresie poprzedzającym (art. 40 ust. 3 ustawy OZE). Po wyznaczeniu sprzedawcy zobowiązanego, operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego oraz operatorzy systemów dystrybucyjnych elektroenergetycznych niezwłocznie zawierają ze sprzedawcą zobowiązanym umowę o świadczenie usług przesyłania albo umowę o świadczenie usług dystrybucji lub dokonują zmiany tych umów w celu umożliwienia realizacji przez sprzedawcę zobowiązanego dokonania zakupu energii elektrycznej (art. 40 ust. 7 ustawy OZE). Jeżeli sprzedawca zobowiązany nie zostanie wyznaczony przez Prezesa URE, to jego obowiązki z mocy ustawy wykonuje na obszarze działania operatora systemu dystrybucyjnego sprzedawca energii elektrycznej o największym wolumenie jej sprzedaży (art. 40 ust. 5a Prawa energetycznego).

Oceniając w świetle powyższego propozycje zmian Prawa energetycznego zawarte w projekcie należy stwierdzić, że rozwiązania zaproponowane w art. 1, art. 4 i art. 5 – polegające na przejściu z mocy ustawy praw i obowiązków sprzedawcy z urzędu na podstawie planu podziału w rozumieniu art. 533 § 1 i 2 Kodeksu spółek handlowych – budzą zastrzeżenia jako za daleko idące. Po pierwsze, obowiązujące już przepisy Kodeksu spółek handlowych przewidują szerokie możliwości sukcesji praw i obowiązków administracyjnych z mocy prawa (art. 531 § 2 Kodeksu spółek handlowych). Wydaje się, że w zakresie, w jakim prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikają z indywidualnych aktów administracyjnych wydawanych przez Prezesa URE – jak ma to miejsce w przypadku sprzedawcy z urzędu czy sprzedawcy zobowiązanego – nie ma potrzeby wprowadzania dalej idących regulacji. Wprowadzenie dodatkowych przepisów dotyczących sukcesji publicznoprawnej w obszarze prawa energetycznego mogłoby być ewentualnie zasadne w odniesieniu do tych zadań przedsiębiorstw energetycznych, które realizowane są bezpośrednio na podstawie przepisów ustaw. Należy jednak mieć świadomość, że takie rozwiązanie wiąże się z ryzykiem z punktu widzenia ochrony interesu publicznego. Po drugie, przewiduje się możliwość przejęcia publicznoprawnych praw i obowiązków przez nowy podmiot na podstawie planu

podziału w sposób inny niż ten, który przewidziano w art. 531 § 2 Kodeksu spółek handlowych, tzn. o przejściu praw i obowiązków związanych z wykonywaniem zadań publicznych ma decydować tylko treść planu podziału. Charakter prawny planu podziału nie jest jednoznacznie oceniany w literaturze²². Plan podziału jest pisemnym uzgodnieniem między spółką dzieloną a przejmującą bądź też przy zawarciu nowej spółki jest to dokument jednostronny sporządzony przez spółkę dzieloną²³. Oznacza to, że proponowane rozwiązania przekazują spółkom uczestniczącym w podziale decyzję o przeniesieniu funkcji takich jak sprzedawca rezerwowy, sprzedawca z urzędu czy sprzedawca zobowiązany. Tymczasem przejęcie funkcji o charakterze publicznoprawnym nie powinno w pełni zależeć od woli podmiotów uczestniczących w sukcesji. Powinno ono być zabezpieczone rozwiązaniami prawnymi, które zapewniają ochronę interesu publicznego – przynajmniej w sposób, jaki obecnie przewiduje się w art. 531 § 2 Kodeksu spółek handlowych. Jeśli spółki energetyczne będą mogły „swobodnie” przenosić swoje publicznoprawne zadania w związku z dokonywaniem podziałów w rozumieniu art. 529 § 1 Kodeksu spółek handlowych, to istnieje ryzyko, że będą wykorzystywały instytucję podziału spółki kapitałowej w celu „uwolnienia się” od ciężarów związanych z wykonywaniem zadań publicznych.

Niezależnie od powyższego, należy mieć na uwadze, że instytucje sprzedawcy z urzędu oraz sprzedawcy rezerwowego są regulowane przepisami prawa unijnego, wskazanymi powyżej, i że przepisy te wymagają wyznaczania tych podmiotów w drodze procedury sprawiedliwej, przejrzystej i niedyskryminującej, a nie pozostawiania decyzji w tym zakresie uczestnikom rynku.

Projekt przewiduje również modyfikację brzmienia art. 12 ust. 1 pkt 7 i 8d oraz art. 12 ust. 4 pkt 25 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Proponowane zmiany realizują zróżnicowane cele legislacyjne. Po pierwsze, służą one temu, aby w przepisach określających kategorie opodatkowanych przychodów uwzględnić również sytuacje podziału spółki przez wyodrębnienie i aby takie sytuacje traktować w wymiarze podatkowym analogicznie do wniesienia wkładu do spółki. Po drugie, proponuje się dodanie w art. 12 ust. 1 pkt 8d ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych przepisu, zgodnie z którym połączenie spółek przeprowadzane w trybie art. 515¹ Kodeksu spółek handlowych nie będzie skutkować powstaniem przychodu podlegającego opodatkowaniu.

Jeśli chodzi o pierwszą zmianę dotyczącą zrównania w art. 12 ust. 1 pkt 7 oraz ust. 4 pkt 25 ustawy sytuacji podziału spółki przez wyodrębnienie z sytuacją wniesienia wkładu do spółki, to takie rozwiązanie jest celowe, przynajmniej w kontekście transgranicznej reorganizacji spółek. Należy zauważyć, że podatkowe aspekty transgranicznego łączenia, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, w które zaangażowane są spółki z co najmniej dwóch

²² Zdaniem M. Rodzyńkiewicz „Plan podziału nie jest czynnością prawną, gdyż sam z siebie nie wywołuje skutków prawnych, jest więc jedynie techniczno-organizacyjnym elementem procedury wymaganej prawem w toku postępowania prowadzącego do podziału spółki. Plan podziału zatem należy postrzegać albo jako czynność faktyczną albo [...] jako tzw. zdarzenie zbliżone do czynności prawnej (quasi-czynność prawna).” – M. Rodzyńkiewicz [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, LEX/el. 2018, komentarz do art. 533, pkt 1, ak. 2.

²³ A. Kidyba [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2025, komentarz do art. 533, pkt 1.

państw członkowskich, reguluje dyrektywa unijna 2009/133/WE i w motywie 2 tej dyrektywy czytamy: „Łączenia, podziały, podziały przez wydzielenie, wnoszenie aktywów oraz wymiana udziałów dotyczące spółek z różnych państw członkowskich mogą być niezbędne do stworzenia we Wspólnocie warunków sprzyjających funkcjonowaniu rynku wewnętrznego oraz zapewnienia jego skutecznego działania. Takie działania nie powinny być ograniczane przez bariery, niekorzystne warunki ani zakłócenia wynikające w szczególności z przepisów podatkowych państw członkowskich. W związku z tym konieczne jest zapewnienie dla tych działań zasad podatkowych neutralnych z punktu widzenia konkurencji, tak aby umożliwić przedsiębiorstwom dostosowanie się do wymagań rynku wewnętrznego, zwiększenie produktywności oraz poprawę konkurencyjności na arenie międzynarodowej”. Wskazuje się że celem dyrektywy 2009/133/WE jest usunięcie przeszkód podatkowych w odniesieniu do transgranicznej reorganizacji spółek w ramach Unii Europejskiej poprzez zapewnienie neutralności podatkowej operacji restrukturyzacyjnych przy spełnieniu określonych warunków ²⁴ . Omawiane propozycje wydają się służyć temu celowi.

W odniesieniu do propozycji dotyczącej art. 12 ust. 1 pkt 8d ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zgodnie z którą połączenie spółek przeprowadzane na podstawie art. 515¹ § 1 Kodeksu spółek handlowych nie powinno skutkować powstaniem przychodu podlegającego opodatkowaniu, Projektodawcy wskazali, że również w tym przypadku celem jest zapewnienie „neutralności podatkowej nowego rodzaju reorganizacji, tak jak to jest przewidziane na gruncie prawa Unii Europejskiej – dyrektywy 2009/133/WE”. Należy zauważyć, że art. 515¹ § 1 Kodeksu spółek handlowych przewiduje szczególny rodzaj połączenia spółek, w ramach którego nie dochodzi do przyznania udziałów lub akcji spółki przejmującej. Sytuacja taka ma miejsce, gdy: 1) jeden wspólnik posiada bezpośrednio lub pośrednio wszystkie udziały lub akcje w łączących się spółkach albo 2) wspólnicy łączących się spółek posiadają udziały lub akcje w tej samej proporcji we wszystkich łączących się spółkach. Tego rodzaju połączenie określa się mianem „połączenia siostrzanego” lub połączenia horyzontalnego bezemisyjnego. W literaturze wskazuje się, że art. 515¹ Kodeksu spółek handlowych został wprowadzony w wyniku implementacji dyrektywy 2019/2121 ²⁵ , zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 w odniesieniu do transgranicznego przekształcania, łączenia i podziału spółek²⁶, przy czym regulacja art. 515¹ § 1 Kodeksu spółek handlowych dotyczy połączeń zarówno krajowych, jak i transgranicznych²⁷. Zgodnie z motywem 53 dyrektywy 2019/2121 akt ten „pozostaje bez wpływu na przepisy prawa lub przepisy administracyjne prawa krajowego dotyczące podatków w państwach członkowskich lub w jednostkach ich podziału terytorialnego

²⁴ W. Varga [w:] *Komentarz do dyrektywy 2009/133/WE dotyczącej opodatkowania fuzji, podziałów i przekształceń spółek*, LEX/el. 2015, Wprowadzenie, pkt 3, ak. 5.

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2121 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132 w odniesieniu do transgranicznego przekształcania, łączenia i podziału spółek (Dz. Urz. UE L 321 z 12.12.2019, s. 1, ze zm.).

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie niektórych aspektów prawa spółek (Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 169, str. 46 z późn. zm.).

²⁷ A. Kidyba [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2025, komentarz do art. 515(1), pkt 1.

i administracyjnego, włączając egzekucję przepisów podatkowych w przypadku operacji transgranicznych”.

Niezależnie od powyższego stwierdzić jednak trzeba, że zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 12 ust. 1 pkt 8d ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych przychodem dla spółki przejmującej może być ustalona na dzień poprzedzający dzień łączenia wartość rynkowa majątku podmiotu przejmowanego otrzymanego przez spółkę przejmującą w części przewyższającej wartość emisyjną udziałów (akcji) przydzielonych udziałowcom (akcjonariuszom) spółek łączonych. Takie rozwiązanie – w sytuacjach określonych w art. 515¹ § 1 Kodeksu spółek handlowych – może budzić wątpliwości, gdyż może być uznane za niesprawiedliwe. Nie dochodzi bowiem do żadnego realnego przysporzenia ekonomicznego (dochodu) po stronie spółki przejmującej. Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze wyrażany jest pogląd, że art. 12 ust. 1 pkt 8d ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w obecnym brzmieniu nie powinien mieć zastosowania do połączeń horyzontalnych bezemisyjnych, o których mowa w art. 515¹ § 1 Kodeksu spółek handlowych²⁸.

W pozostałym zakresie projekt nie budzi zastrzeżeń czy uwag. Sposób określenia termin wejścia w życie ustawy jest prawidłowy (§ 45 ust. 1 pkt 4 Zasad techniki prawodawczej²⁹).

Odniesienie do prawa Unii Europejskiej

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu w zakresie zgodności z prawem Unii Europejskiej³⁰. W wydanej opinii BEOS stwierdziło, że projekt dotyczy zagadnień objętych prawem Unii Europejskiej i że art. 1 oraz art. 5 projektu mogą być uznane za niezgodne z art. 27 ust. 2 i art. 27a ust. 1 dyrektywy 2019/944 oraz art. 6 ust. 2 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2024/1788. Projekt był także przedmiotem opinii BEOS sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³¹. W opinii stwierdzono, że nie jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Odniesienie do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Regulacje tworzące ramy prawne działalności gospodarczej mogą wkraczać w obszar normowany przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), a nawet naruszać jej przepisy, w szczególności jej art. 1 do

²⁸ W. Majkowski, R. Pływacz, B. Tokarski, *Neutralność podatkowa połączeń horyzontalnych bezemisyjnych – rozważania na tle nowych wyroków sądów administracyjnych*, PP 2024, nr 10, s. 17-29. Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 VII 2024 r. sygn. akt III SA/Wa 947/24, LEX nr 3755189, oraz z 3 X 2024 r. sygn. akt III SA/Wa 1425/24, LEX nr 3820210; wyrok WSA w Krakowie z 11 III 2025 r., sygn. akt I SA/Kr 974/24, LEX nr 3849452.

²⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

³⁰ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zdzisław Gawlik)*, opinia BEOS z 22 V 2025 r., BEOS-WPEiM-846/25.

³¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zdzisław Gawlik) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 22 V 2025 r., BEOS-WP/WPEiM-847/25.

Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC (ochrona praw majątkowych – zob. np. wyroki w sprawach *Könyv-Tár Kft i in. p. Węgrom*, 21623/13, 16.10.2018 r., *Pannon Plakát Kft i in. p. Węgrom* 39859/14, 06.12.2022 r.). Jednocześnie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Trybunał) akcentuje szeroką swobodę regulacyjną w sferze polityki gospodarczej (zob. postanowienie o odmowie nadania biegu skargi, dotyczącej przedsiębiorstw energetycznych w sprawie *Energy S.R.L. i Nuovo Sole S.R.L. p. Włochom*, 20445/15, 59246/17 z 09.01.2024 r.; zob. też postanowienie w sprawie *Energyworks Cartagena S.L. p. Hiszpanii*, 75088/17, 26.03.2024 r.).

ETPC wyraził w szczególności następujący pogląd dotyczący regulacji sektora energetycznego: „Trybunał zdaje sobie sprawę z szerokiego marginesu swobody oceny, jakim dysponują władze krajowe przy wdrażaniu polityki społecznej i gospodarczej (zob. *Lekić przeciwko Słowenii [GC]*, nr 36480/07, § 105, 11 grudnia 2018 r. oraz *Béláné Nagy przeciwko Węgrom [GC]*, nr 53080/13, § 113, 13 grudnia 2016 r.), w tym w takich obszarach, jak regulacja sektora energetycznego. W swojej ocenie Trybunał musi również wziąć pod uwagę szeroki margines swobody oceny mający zastosowanie w sprawach dotyczących zmniejszenia „zachęt”, a zatem korzyści lub uprzywilejowanego prawa (*privileged right*) przyznanego przez Państwo (zob. *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. i inni przeciwko Włochom*, nr 48357/07 i 3 inne, § 105, 24 czerwca 2014 r.)”. (sprawa *Energy S.R.L. i Nuovo Sole S.R.L. p. Włochom*, jw., par. 37).

Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy nie wydają się wpływać w istotny sposób na warunki działalności gospodarczej w sektorze energetycznym.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Podmioty, na które wpływa projekt:

1. sprzedawcy zobowiązani energii elektrycznej – 181 podmiotów³², które od 1 lipca 2025 r. będą pełnić funkcję sprzedawców rezerwowych energii elektrycznej,
2. sprzedawca pełniący funkcję sprzedawcy z urzędu i sprzedawca rezerwowy paliw gazowych – PGNiG Obrót Detaliczny Sp. z o.o.(PGNiG OD)³³,
3. sprzedawcy pełniący funkcję sprzedawcy z urzędu energii elektrycznej – 5 podmiotów³⁴,
4. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – 614 845³⁵,

³² <https://www.ure.gov.pl/pl/urzadz/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/12333.Informacja-nr-662024.html>, Pismo Departamentu Komunikacji Społecznej Urzędu Regulacji Energetyki DSK.WKS.071.8.2025.IRŚ z dnia 16 czerwca 2025 r. skierowane do BEOS stanowiące odpowiedź na zapytanie Marcina Wróbla.

³³ *Charakterystyka rynku paliw gazowych 2023*, Urząd Regulacji Energetyki, <https://www.ure.gov.pl/pl/paliwa-gazowe/charakterystyka-rynku/12155.2023.html>.

³⁴ <https://www.ure.gov.pl/pl/urzadz/informacje-ogolne/aktualnosci/12029.Prezes-Urzadu-Regulacji-Energetyki-zatwierdzil-taryfy-na-sprzedaz-energii-elekt.html>, Pismo Departamentu Komunikacji Społecznej..., op. cit.

³⁵ Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, Dane Według Dziedzin, Kategoria K25: PODMIOTY GOSPODARKI NARODOWEJ, PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE I STRUKTURALNE, Grupa G439: PODMIOTY GOSPODARKI NARODOWEJ WG REJESTRU REGON (DANE KWARTALNE), Podgrupa P3014: Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON według formy prawnej, Wymiary: Lata 2024, Okresy: rok, Rodzaje podmiotów: Spółki handlowe – akcyjne razem,

5. spółki akcyjne – 9 391³⁶,
6. proste spółki akcyjne – 3 036³⁷,
7. spółki komandytowo-akcyjne – 3 778³⁸.

Opiniowany projekt zakłada nowelizację kilku ustaw. Wpływ tych zmian na wyżej wymienione podmioty należy rozpatrywać w dwóch zasadniczych obszarach, a mianowicie:

- w zakresie, w którym projekt nowelizuje Prawo energetyczne i ustawę o odnawialnych źródłach energii, projekt będzie oddziaływać na podmioty wymienione w punktach 1-3;
- w zakresie, w którym projektowana regulacja nowelizuje ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych i ustawę o rachunkowości, projekt oddziaływać będzie na podmioty wymienione w punktach 4-7.

Od 1 lipca 2025 roku sprzedawca wyznaczony (zgodnie z art. 40 ust. 3 pkt 1 ustawy o odnawialnych źródłach energii) na sprzedawcę zobowiązanego na obszarze działania danego operatora systemu będzie zobowiązany do zapewniania odbiorcom końcowym przyłączonym do tego systemu sprzedaży rezerwowej energii elektrycznej. Z tego powodu kręgi podmiotów będących sprzedawcami zobowiązanymi oraz sprzedawcami rezerwowymi można uznać za tożsame³⁹.

Zgodnie z informacją podaną przez URE w charakterystyce rynku paliw gazowych w 2023 roku, „(w) obszarze sieci przesyłowej funkcjonował jeden sprzedawca rezerwowi – PGNiG OD Sp. z o.o., podobnie w sieci dystrybucyjnej PSG”⁴⁰.

Sprzedawcami z urzędu energii elektrycznej są operatorzy systemów dystrybucyjnych (OSD). Jest to pięć podmiotów: ENERGA-Operator S.A., ENEA Operator Sp. z o.o., Stoen Operator Sp. z o.o., TAURON Dystrybucja S.A. oraz PGE DYSTRYBUCJA S.A.⁴¹

Podane powyżej liczby poszczególnych rodzajów spółek to najnowsze dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny. Uwzględniają wszystkie zarejestrowane podmioty w danych kategoriach (ponieważ projektowana zmiana zmieni normy regulujące ich działalność). Nie ma jednak możliwości weryfikacji danych według kryterium, ile spośród tych spółek prowadzi działalność. W szczególności liczne spółki z o. o. mogą nie być aktywnymi podmiotami (ustalenie liczebności nieaktywnych spółek nie jest możliwe bez wykonania żmudnej kwerendy obejmującej setki tysięcy akt rejestrowych). Niemniej, zmiana przepisów dotyczyć będzie także tych podmiotów, które nie prowadzą aktywnej działalności

Spółki handlowe – z ograniczoną odpowiedzialnością razem, Spółki handlowe – proste spółki akcyjne, Podział terytorialny: POLSKA, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, Dane Według Dziedzin, Kategoria: K25 PODMIOTY GOSPODARKI NARODOWEJ, PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE I STRUKTURALNE, Grupa G203: PODMIOTY GOSPODARKI NARODOWEJ WPISANE DO REJESTRU REGON, Podgrupa P3938: Podmioty gospodarki narodowej wg formy prawnej i sekcji PKD 2007, Wymiary: Lata 2024, Rodzaje podmiotów: Spółki komandytowo-akcyjne, Sekcje PKD: ogółem, Podział terytorialny: POLSKA, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>.

³⁹ Pismo Departamentu Komunikacji Społecznej..., op. cit.

⁴⁰ Charakterystyka rynku paliw gazowych 2023..., op. cit.

⁴¹ <https://maszwybor.ure.gov.pl/or/masz-wybor/kogo-moge-wybrac>.

gospodarczej, czy też nie wypełniają wszystkich ciążących na nich obowiązków sprawozdawczych.

Wpływ na społeczeństwo

Wpływ na społeczeństwo opiniowanej ustawy należy rozpatrywać w dwóch zasadniczych obszarach. Pierwszym obszarem jest zmiana przepisów Prawa energetycznego i ustawy o odnawialnych źródłach energii, a drugim – nowelizacja ogólnych przepisów dotyczących spółek kapitałowych i komandytowo-akcyjnych.

Bezpieczeństwo energetyczne państwa jest jednym z kluczowych elementów zapewniania bezpieczeństwa w szerokim jego rozumieniu. Zarówno przyjmowane w przeszłości⁴², jak i opracowywane obecnie⁴³ Strategie Bezpieczeństwa Narodowego poświęcają istotną część bezpieczeństwu energetycznemu. Podobne stanowisko znajdziemy także w literaturze: „Istotnym komponentem przedmiotowym ogólnie pojmowanego bezpieczeństwa narodowego jest wymiar energetyczny. Jego zapewnienie należy do strategicznych zadań państwa i jest wyznacznikiem efektywności jego działań.”⁴⁴ O ile w strategicznym wymiarze podstawowym sposobem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego jest dywersyfikacja dostaw, to kluczowe dla dopełnienia tego procesu jest zapewnienie dostaw energii elektrycznej i paliw gazowych do końcowego odbiorcy.

Właśnie dlatego tak ważną częścią rynku energii elektrycznej jest sprzedaż rezerwowa. Mechanizm ten ma zapewniać ciągłość dostaw energii w sytuacjach przerwy w dostawie niezawinionej przez końcowego odbiorcę (jak np. przestoje w działalności sprzedawcy powodujące niemożność prowadzenia dostaw). Instytucja ta funkcjonuje, w zbliżonym kształcie, zarówno w obszarze dostaw prądu, jak i paliw gazowych.

W ostatnich latach praktyczne wykorzystanie tej instytucji nie było znaczne. W zakresie dostaw energii elektrycznej „w 2023 r. sprzedażą rezerwową i sprzedażą w trybie art. 5ab Prawa energetycznego, objętych zostało 84 011 odbiorców, z czego 65 004 stanowili odbiorcy w gospodarstwach domowych. Według stanu na 31 grudnia 2023 r., powyższa sprzedaż prowadzona była na rzecz 47 999 odbiorców (w tym 38 360 odbiorców w gospodarstwach domowych). Liczba odbiorców objętych sprzedażą rezerwową na koniec 2023 r. była ponad dwukrotnie wyższa w porównaniu z końcem 2022 r., a w samej grupie gospodarstw domowych odnotowany został ponad dwuipółkrotny wzrost liczby sprzedaży rezerwowych w tym samym okresie”⁴⁵.

W zakresie dostaw gazu sytuacja wyglądała podobnie: „(m)iędzy 1 stycznia a 31 grudnia 2023 r., sprzedaż rezerwową lub sprzedaż prowadzoną w trybie art.

⁴² Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf.

⁴³ Rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2024, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2024/7/4/7fa9f08052b51758d6ed4e9a11a9d32d/REKOMENDACJE%20SBNRP%204%20lipca%202024.pdf.

⁴⁴ I. M. Jankowska, Bezpieczeństwo energetyczne w polityce bezpieczeństwa państwa, Studia Lubuskie 9/2015, s. 151, https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/70667/PDF/07_Jankowska_I_M_Bezpieczenstwo_energetyczne_w_polityce_bezpieczenstwa_panstwa.pdf.

⁴⁵ Charakterystyka rynku energii elektrycznej 2023, Urząd Regulacji Energetyki, https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/charakterystyka-rynku/12095_2023.html.

5ab ustawy – Prawo energetyczne, OSD uruchomili dla 22 444 odbiorców gazu. W tym ponad 99,91 proc. odbiorców (22 423) to odbiorcy gazu wysokometanowego z grupy taryfowej W 1-4 (moc umowna nie większa niż 110 kWh/h), natomiast w grupie W 5-13 odbiorców gazu wysokometanowego odsetek ten stanowił 0,09 proc. odbiorców”⁴⁶.

Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że skala wykorzystywania sprzedaży rezerwowej powinna być rozpatrywana w kontekście kształtowania bezpieczeństwa energetycznego i zapewniania podstawowych potrzeb obywateli i mieszkańców, poprzez realizację publicznoprawnej funkcji państwa. Wszelkie regulacje, które mogłyby naruszać architekturę tego systemu, można uznać za potencjalnie uderzające w te cele, a fakt, że dotychczasowe raporty URE nie wskazują na częste korzystanie z tej instytucji nie powinien stanowić uzasadnienia dla osłabiania wymogów stawianym dostawcom w celu zapewnienia realizacji funkcji państwa w obszarze energetyki.

Jak wspomniano w punkcie tej części opinii dotyczącym podmiotów, na które wpływa projekt, odrębnym zagadnieniem jest wpływ na społeczeństwo w zakresie, w którym projektowana regulacja oddziałuje na wszystkie spółki kapitałowe i komandytowo-akcyjne.

W 2023 roku weszła w życie nowelizacja Kodeksu spółek handlowych, która wprowadziła do polskiego prawa możliwość podziału spółki przez wyodrębnienie⁴⁷. Znowelizowany art. 529 § 1 ust. 5 wprowadził do obrotu prawnego instytucję znaną z prawa handlowego innych systemów prawnych⁴⁸. Zasadniczym celem tej nowelizacji było uproszczenie reorganizacji spółek poprzez implementację dyrektywy Rady 2009/133/WE z dnia 19 października 2009 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego. Oprócz tego „(w)prowadzenie nowego typu podziału wiąże się również z wprowadzeniem szeregu uproszczeń proceduralnych. Zakres tych uproszczeń dotyczących podziałów krajowych, określony [został] w zmienianym art. 529 § 2 Kodeksu spółek handlowych”⁴⁹. Ustawa, o której mowa, zmieniała 11 obowiązujących wówczas aktów prawnych. Projektowana regulacja jest kontynuacją tej nowelizacji, dąży do lepszej realizacji jej celów. Wnioskodawcy podnoszą w uzasadnieniu, że projekt realizuje cele unijnej dyrektywy 2009/133/WE dotyczącej reorganizacji spółek i ujednolica zasady ich przekształceń oraz otoczenie prawne tych regulacji.

W przypadku art. 3 opiniowanego projektu zmiana ma charakter ujednolicający przepisy – obecne brzmienie art. 12 ust. 3a ustawy o rachunkowości przewiduje

⁴⁶ *Charakterystyka rynku paliw gazowych 2023...*, op. cit.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1705, art. 1.

⁴⁸ O. Skonieczna, *Podział przez wyodrębnienie nową metodą budowania struktur holdingowych*, <https://www.russellbedford.pl/aktualnosci/zmiany-w-prawie/item/2911-podzial-przez-wyodrebnienie-nowa-metoda-budowania-struktur-holdingowych.html>.

⁴⁹ *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3191)*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/0FED7A8446A76DB3C12589A900464884/%24File/3191-uzas.docx>.

wyjątek od obowiązku zamknięcia ksiąg, jeżeli podział jednostki następuje przez wydzielenie. Brzmienie przepisu jest starsze niż nowelizacja k.s.h., która umożliwiła podział przez wyodrębnienie. Z perspektywy skutków społecznych nie jest uzasadnione, by w kwestii zamknięcia ksiąg rachunkowych utrzymywać odmienne traktowanie tych przekształceń.

Z perspektywy skutków społecznych obie omówione wyżej kwestie (to jest zmiana przepisów prawa podatkowego oraz zmiana zasad rachunkowości) można ocenić jako zmiany pozytywne, nie tylko w ich codziennym, praktycznym wymiarze (uproszczenia funkcjonowania i przekształcania spółek), ale także jako (oczywiście w ograniczonym do oddziaływania omawianej regulacji wymiarze) zmniejszenie inflacji prawa. Omówione zmiany przyczynią się do uproszczenia systemu prawnego i potencjalnie ułatwią jego odbiór przez adresatów.

Niezależnie od powyższych uwag należy dostrzec, że w literaturze podnoszone były także inne postulaty *de lege ferenda* wskazujące na niedociągnięcia przyjętej w 2023 roku nowelizacji.⁵⁰

Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu cieszyły się małym zainteresowaniem – wzięło w nich udział 26 osób (w tym 1 reprezentująca osobę prawną), a osoby uczestniczące w konsultacjach złożyły łącznie 43 komentarze, przy czym większość (co najmniej 27) dotyczyło innego projektu ustawy⁵¹.

Komentujący projekt znacząco różnili się w swoich poglądach. Jedni akcentowali ryzyko naruszenia publicznoprawnej funkcji, które mogłoby być skutkiem przyjęcia projektowanych rozwiązań: „(z)miana prawna umożliwiająca wydzielenia ze strategicznych spółek w celu ich sprzedaży jest utratą suwerenności państwa. Kwestie strategiczne to nie tylko wojsko i obronność ale także niezależność podstawowych mediów od wpływów obcych państw. Ustawa która ułatwi podział sprzedaż w dłuższej perspektywie ma za zadanie destabilizację Państwa Polskiego”⁵². Inni komentujący odnosili się do projektu pozytywnie, a nawet postulowali jego rozszerzenie: „(p)roponuje się uzupełnienie Projektu o wszystkie przypadki reorganizacji podmiotowej możliwe na gruncie KSH. Obecnie Projekt reguluje wyłącznie przypadek podziału przez wyodrębnienie, co wydaje się nieuzasadnionym ograniczeniem zakresu regulacji”⁵³.

Niewielkie zainteresowanie konsultacjami tego projektu może wynikać z faktu, że dotyczy on dziedziny, która jest regulowana szeregiem skomplikowanych, technicznych regulacji, trudnych do zrozumienia nie tylko przez przeciętnego obywatela, ale także trudnych do identyfikacji w doświadczeniach codziennego życia.

Wobec niewielkiej liczby ankiet i komentarzy trudno wyciągnąć z nich daleko idące wnioski dotyczące nastrojów społecznych wobec opiniowanego projektu.

⁵⁰ M. Mazgaj, *Podział przez wyodrębnienie – krytyczne spojrzenie na nową procedurę*, Przegląd Prawa Handlowego 8/2024, s. 27-32.

⁵¹ Pomyłki tego rodzaju regularnie zdarzają się osobom uczestniczącym w konsultacjach społecznych. Wspominana liczba 27 omyłkowych komentarzy to te, które jednoznacznie odwołują się do treści lub problematyki poruszanej w innej ustawie (regulującej znacząco odmienną dziedzinę życia społecznego).

⁵² ID ankiety: 32524.

⁵³ ID ankiety: 35344.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projekt ustawy, w zakresie skutków gospodarczych, będzie oddziaływał na następujące podmioty planujące podział lub połączenie:

- spółki zajmujące się obrotem paliwami gazowymi lub energią elektryczną:
 - będące sprzedawcą rezerwowym paliw gazowych lub energii elektrycznej – w zakresie zmian proponowanych do Prawa energetycznego,
 - wyznaczone na zasadach określonych w art. 9i ustawy – Prawo energetyczne na sprzedawcę z urzędu paliw gazowych lub energii elektrycznej – w zakresie zmian proponowanych do Prawa energetycznego,
 - wyznaczone na sprzedawcę zobowiązanego – w zakresie zmian proponowanych do ustawy o odnawialnych źródłach energii (dalej: ustawa OZE),
- wytwórców odnawialnej energii elektrycznej w instalacjach wytwórczych o mocy do 0,5 MW posiadających umowy ze spółkami będącymi sprzedawcą zobowiązanym energii elektrycznej – w zakresie zmian proponowanych do ustawy OZE,
- spółki kapitałowe i spółki komandytowo-akcyjne, z pewnymi włączeniami⁵⁴, niezależnie od sektora, w którym prowadzą działalność gospodarczą – w zakresie zmian proponowanych do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o rachunkowości.

Liczba wyżej wymienionych podmiotów gospodarczych została podana w części VI tej opinii (skutki społeczne projektowanej regulacji). Należy jednak podkreślić, że projekt ustawy będzie oddziaływał tylko na te spółki, które zdecydują się na przeprowadzenie podziału lub połączenia. Ich liczba nie jest obecnie możliwa do ustalenia. Dodać też można, że spółki z ograniczoną odpowiedzialnością są najbardziej podatne na zmiany reorganizacyjne, takie jak podziały, łączenia lub przekształcenia.

Proponowane zmiany precyzują zasady podejmowania działalności gospodarczej przez spółki zajmujące się obrotem energią elektryczną lub paliwami gazowymi pełniące określone funkcje publicznoprawne i powstające w drodze podziału przez wydzielenie innych spółek i zaprzestania tej działalności gospodarczej w zakresie obrotu energią elektryczną lub paliw gazowych przez spółki, z których te nowe spółki zostały wydzielone.

Odnosnie do spółek zajmujących się obrotem paliwami gazowymi lub energią elektryczną pełniących określone funkcje publicznoprawne, a także wytwórców odnawialnej energii elektrycznej w instalacjach wytwórczych o mocy do 0,5 MW, projekt ustawy zapewni stan pewności prawnej odnośnie przejścia z mocy ustawy praw i obowiązków związanych z wykonywaniem funkcji sprzedawcy z urzędu,

⁵⁴ Zgodnie z art. 528 § 1 zdanie 2 ustawy – Kodeks spółek handlowych, nie jest dopuszczalny podział spółki akcyjnej i spółki komandytowo-akcyjnej, jeżeli kapitał zakładowy nie został pokryty w całości. Co więcej, według art. 528 § 3 ustawy – Kodeks spółek handlowych, nie może być dzielona spółka w likwidacji, która rozpoczęła podział majątku, ani spółka w upadłości.

sprzedawcy rezerwowego oraz sprzedawcy zobowiązanego ze spółki dzielonej na spółkę wydzielaną. Obowiązujący art. 531 § 1 Kodeksu spółek handlowych stanowi podstawę sukcesji uniwersalnej praw i obowiązków spółki dzielonej, określonych w planie podziału i dotyczy nie tylko praw i obowiązków cywilnoprawnych, ale również niektórych administracyjnoprawnych (zob. szerzej część V tej opinii). Z drugiej strony obecnie w systemie prawa brak jest przepisu, który stanowiłby wprost, że konkretne prawa i obowiązki związane ze statusem sprzedawcy z urzędu, sprzedawcy zobowiązanego i sprzedawcy rezerwowego przechodzą z mocy prawa na wydzielaną spółkę w przypadku podziału spółki pełniącej taką rolę. Uzyskanie takiego stanu pewności prawnej przyczynić się może do ułatwienia i usprawnienia procesów reorganizacyjnych spółek, co w konsekwencji może przyczynić się do zmniejszenia ryzyk związanych z takimi operacjami i sporów prawnych. Może zapewnić bardziej płynne przeprowadzenie podziałów spółek zajmującego się obrotem energią elektryczną lub gazu ziemnego pełniących określone funkcje publicznoprawne ze spółki dzielonej na spółkę wydzielaną, ograniczyć formalności i koszty z tym związane. Projekt ustawy eliminuje wątpliwości odnośnie konieczności przeprowadzania przetargów lub formalnych procedur związanych z powierzeniem funkcji publicznoprawnych innym spółkom lub zawarciem nowych umów, co minimalizuje również ryzyko przerw w dostawie energii. Proponowane zmiany jednoznacznie rozstrzygają rozbieżności odnośnie nieprzerwanej realizacji umów zawartych w ramach sprzedaży z urzędu i sprzedaży rezerwowej bez potrzeby podejmowania dodatkowych czynności formalno-prawnych oraz nieprzerwanego oferowania tego rodzaju usług dla odbiorców końcowych w przypadku podziału spółki świadczącej te usługi. Projekt eliminuje niejasności w zakresie automatycznej kontynuacji umów i obowiązków sprzedawców zobowiązanych wobec wytwórców odnawialnej energii elektrycznej w instalacjach wytwórczych o mocy do 0,5 MW, pozwalając im na kontynuację działalności w obszarze sprzedaży energii z OZE, nawet po podziale spółki pełniącej funkcję sprzedawcy zobowiązanego.

Podobnie proponowana zmiana w zakresie ujednolicenia zasad podatkowych i zapewnienia neutralności podatkowej dla różnych form restrukturyzacji oraz redukcja formalności o charakterze księgowym lub rachunkowym może zwiększyć elastyczność i efektywność reorganizacji spółek w różnych branżach, jak również przejrzystość tych procesów. Ujednolicenie i uproszczenie rozliczenia podatkowego związanego z reorganizacją podmiotów gospodarczych może eliminować sprzeczności interpretacyjne i ułatwiać realizację restrukturyzacji spółek.

Zapewnienie stanu pewności prawnej odnośnie przejścia z mocy ustawy praw i obowiązków związanych z wykonywaniem określonych funkcji publicznoprawnych ze spółki dzielonej na spółkę wydzielaną, a także ograniczenie formalności związanych z kwestiami księgowymi, podatkowymi lub rachunkowymi może zachęcić spółki do podejmowania procesów restrukturyzacyjnych i je zintensyfikować. To z kolei może sprzyjać optymalizacji ich struktury organizacyjnej, zmianom w strategii biznesowej lub potrzebom podziału ryzyka, a w konsekwencji wpływać na poprawę funkcjonowania takich podmiotów gospodarczych na rynku. Może przyczyniać się też do bardziej efektywnego zarządzania spółkami, zwiększenia konkurencji oraz poprawy elastyczności rynku. Z drugiej strony, intensyfikacja procesów restrukturyzacyjnych spółek, choć korzystna

długoterminowo, może rodzić ryzyka krótkoterminowych zakłóceń, destabilizacji rynku, obniżenia przejrzystości i zaufania, a także niepewności prawnej, które mogą negatywnie wpłynąć na stabilność i konkurencyjność sektora. Wprowadzenie regulacji prawnych ułatwiających procesy łączenie spółek może prowadzić do zwiększenia liczby fuzji i przejęć, co sprzyja powstawaniu nowych form koncentracji rynkowej. Taka koncentracja, choć może przynosić korzyści ekonomiczne, powoduje również ryzyko ograniczenia konkurencji, wzrostu cen dla konsumentów oraz osłabienia pozycji mniejszych przedsiębiorstw.

Pozostawienie uczestnikom rynku (spółkom pełniącym funkcję sprzedawcy z urzędu lub sprzedawcy zobowiązanego) pełnej swobody w zakresie przekazywania obowiązków wynikających z pełnienia funkcji publicznoprawnych nie daje gwarancji prawidłowej ich realizacji i może negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo energetyczne państwa. Nie zapewnia ciągłości dostaw energii elektrycznej i gazu dla odbiorców końcowych w sytuacjach zmian organizacyjnych, takich jak podział spółek. Zgodnie z zamiarem Projektodawcy, w przypadku podziału spółki dojdzie z mocy ustawy do przejścia obowiązków sprzedawcy z urzędu i sprzedawcy zobowiązanego ze spółki dzielonej na spółkę wskazaną w planie podziału jako przejmującą obowiązki tego sprzedawcy. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie będzie miał wpływu na to jakiej spółce funkcje te zostaną powierzone. Organ regulacyjny nie będzie badał, czy spółka przejmująca spełnia kryteria finansowe i techniczne gwarantujące rzetelne wykonywanie tych funkcji. Zachowanie wpływu regulatora na wybór sprzedawcy z urzędu i sprzedawcy zobowiązanego jest kluczowe dla ochrony odbiorców końcowych i stabilności rynku. Podkreślić trzeba, że chociaż w praktyce sprzedawca z urzędu świadczy swoje usługi dla niewielkiego odsetka gospodarstw domowych, zagwarantowanie rzetelnego wykonywania tej funkcji stanowi konieczny element prawidłowego funkcjonowania systemu energetycznego.

Proponowane zmiany mogą przynieść korzyści pieniężne (głównie zaoszczędzenie kosztów) dla podmiotów gospodarczych w sposób bezpośredni lub pośredni. W sposób bezpośredni, proponowane uproszczenia i ograniczenie formalności związanych z kwestiami m.in. księgowymi, podatkowymi lub rachunkowymi może zmniejszyć koszty dotyczące procesów podziału lub łączenia spółek. Intensyfikacja procesów reorganizacyjnych spółek może doprowadzić do zwiększenia efektywności działalności spółki (a w konsekwencji zysków), ograniczenia kosztów ogólnych (administracyjnych, nadzoru, raportowania), optymalizacji zatrudnienia i struktury kosztów z tym związanych, przyciągania inwestorów, optymalizacji podatkowej. W ten sposób projekt może wpłynąć w sposób pośredni na korzyści pieniężne dla podmiotów gospodarczych. Wielkość takich korzyści nie jest możliwa do wyliczenia, nawet w sposób orientacyjny. Nie jest bowiem możliwe do ustalenia ile i jakie spółki zdecydują się na przeprowadzenie podziału lub połączenia, jakiego rodzaju będą to reorganizacje i jakie będą ich cele i skutki.

W ramach konsultacji społecznych wpłynęło stosunkowo niewiele zweryfikowanych komentarzy do projektu, w tym odnoszące się do oceny skutków gospodarczych. Respondenci wyrażali bardzo ogólne i odmienne opinie odnośnie projektowanych zmian. Część respondentów pozytywnie oceniła proponowane

modyfikacje twierdząc, że projekt zaoszczędzi czas i pieniądze na nieelocne i zbędne formalności związane z podziałem lub sprzedażą spółki oraz ochroni konsumentów⁵⁵. Dodawano, że ustawa jest „potrzebna w celu zmniejszenia paraliżu energetycznego”⁵⁶. Jednak duża część respondentów negatywnie oceniła projekt, choć często można odnieść wrażenie, że istota proponowanych zmian nie do końca była zrozumiana. Twierdzono, że „ustawa, która ułatwi podział spółek w dłuższej perspektywie ma za zadanie destabilizację Państwa Polskiego”⁵⁷. Sugerowano potrzebę wprowadzenia pełnego zakazu podziału spółek państwowych i wypływu zysków poza Skarb Państwa⁵⁸. Podnoszono, że „jeśli spółka energetyczna sobie nie radzi”, to „należy dokonać właściwej wymiany zarządu z wyciągnięciem odpowiedzialności od poprzednich władz za doprowadzenie do złego stanu”⁵⁹. Wskazywano, że projekt „zwiększy ilości kadry zarządzającej, co zbędnie podniesie koszty dla społeczeństwa. Nie ma potrzeby dzielić spółek, aby powstawało więcej stanowisk administracyjnych”⁶⁰.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców przedstawiona propozycja nie rodzi skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Proponowane zmiany prawa nie zmieniają zasad i wielkości opodatkowania, a także prawa i obowiązków stron umów, do których wprowadzane przepisy będą miały zastosowanie. W związku z tym, że ustawa jest w tym zakresie całkowicie neutralna, jej przyjęcie nie wymaga obciążenia budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw stwierdzono, że proponowane zmiany chronią interesy odbiorców energii elektrycznej i gazu mających prawo do żądania do zawierania umów kompleksowych ze sprzedawcą z urzędu zapewniając im utrzymanie zawartych w tym trybie umów kompleksowych oraz producentów energii w odnawialnych źródłach energii o mocy do 0,5 MW zapewniając im dalszą realizacją zawartych umów ze sprzedawcą zobowiązanym oraz nieprzerwanie istnienia i funkcjonowania sprzedawcy z urzędu, sprzedawcy rezerwowego i sprzedawcy zobowiązanego.

Można uznać, że Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektowanych rozwiązań. Nie mają one w zasadzie żadnego bezpośredniego wpływu na sektor finansów publicznych.

W ocenie skutków regulacji należy także zasygnalizować możliwe pośrednie konsekwencje, mające związek z sektorem finansów publicznych. Potencjalne skutki gospodarcze projektowanej ustawy, w perspektywie średnio- i długoterminowej mogą bowiem wpłynąć na wysokość niektórych dochodów sektora publicznego.

⁵⁵ ID ankiety: 176177.

⁵⁶ ID ankiety: 176329.

⁵⁷ ID ankiety: 176216.

⁵⁸ ID ankiety: 182498.

⁵⁹ ID ankiety: 176217.

⁶⁰ ID ankiety: 176221.

Uwzględniając wcześniejsze rozważania (patrz pkt VII opinii) należy stwierdzić, że analizowany projekt będzie oddziaływał na niektóre tylko podmioty gospodarcze, których liczba nie jest obecnie możliwa do ustalenia. Potencjalnie mogą to być te podmioty (m.in. spółki zajmujące się obrotem paliwami gazowymi lub energią elektryczną pełniącymi funkcję sprzedawców z urzędu; spółki będące sprzedawcą zobowiązanym energii elektrycznej oraz wytwórców odnawialnej energii elektrycznej w instalacjach wytwórczych o mocy do 0,5 MW; spółki kapitałowe i spółki komandytowo-akcyjne, w zakresie zmian proponowanych do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o rachunkowości), które zdecydują się na przeprowadzenie procesów podziału lub połączenia.

Proponowane zmiany mogą przynieść korzyści w zakresie przepływów pieniężnych ze względu na uproszczenia procesów reorganizacyjnych spółek oraz zmniejszenie formalności w obszarze podatkowo-rachunkowym. W efekcie może to wpłynąć pozytywnie na niektóre elementy kosztów procesu fiskalnego. Zmniejszenie kosztów prowadzenia działalności – będące konsekwencją ujednolicenia zasad podatkowych i zapewnienia neutralności podatkowej dla różnych form restrukturyzacji oraz związanych z tymi procesami uproszczeń rozliczeń podatkowych – wpłynie pozytywnie na wysokość nadwyżek finansowych przedsiębiorstw. Należy zgodzić się z oceną wyrażoną w pkt VII opinii, że niemożliwe jest obliczenie wielkości nakreślonych korzyści. Brak jest zatem realnych możliwości oszacowania skutków gospodarczych, a co za tym idzie i budżetowych analizowanego projektu.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

W zakresie skutków społecznych nie zidentyfikowano dodatkowych obciążeń administracyjnych.

Proponowana zmiana przepisów ustawy: a) nie spowoduje dodatkowych obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych, w szczególności dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców, b) zredukuje formalności związane m.in. z kwestiami rachunkowo-podatkowymi w przypadku podziału lub łączenia spółek.

Nie zostały rozpoznane dodatkowe obciążenia administracyjne dla sektora finansów publicznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Rozwiązania przewidziane w art. 1 oraz art. 4 i 5 projektu zakładają sukcesję praw i obowiązków administracyjnych spółek energetycznych wykonujących określone funkcje o charakterze publicznoprawnym, takie jak sprzedawca rezerwowy, sprzedawca z urzędu oraz sprzedawca zobowiązany, w przypadku podziału spółki. Zgodnie z obowiązującymi przepisami podział spółek regulowany jest w art. 528 i kolejnych ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych. Ustawodawca przewidział w tym zakresie ograniczoną sukcesję uniwersalną w sferze praw i obowiązków administracyjnych dotyczącą indywidualnych aktów administracyjnych, co znajduje odzwierciedlenie w art. 531 § 2 Kodeksu spółek handlowych. Wprowadzenie rozwiązań wykraczających poza regulację art. 531 § 2 Kodeksu spółek handlowych dla przedsiębiorstw energetycznych wykonujących doniosłe zadania przewidziane prawem energetycznym jest ryzykowne z punktu widzenia interesu publicznego. Spółki handlowe pełniące funkcje sprzedawcy rezerwowego, sprzedawcy z urzędu czy sprzedawcy zobowiązanego realizują istotne zadania o charakterze publicznoprawnym. Proponowane w projekcie rozwiązania mogą zostać wykorzystane do uchylania się od obowiązku realizacji tych zadań.

Funkcje sprzedawcy rezerwowego i sprzedawcy z urzędu są regulowane przepisami prawa unijnego, w szczególności dyrektywą elektroenergetyczną 2019/944 oraz dyrektywą gazową 2024/1788. Dyrektywy te wymagają, aby podmioty pełniące te funkcje były wyznaczane w sposób sprawiedliwy, przejrzysty i niedyskryminujący, a nie wyłaniane arbitralnie przez uczestników rynku, na przykład w ramach podziału spółki.

Propozycje zmian art. 12 ust. 1 pkt 7 i 8d oraz art. 12 ust. 4 pkt 25 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wydają się celowe w kontekście dyrektywy 2009/133/WE. Podobnie, zmiana art. 12 ust. 1 pkt 8d ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wydaje się uzasadniona z uwagi na niejasność tej regulacji w odniesieniu do art. 515¹ § 1 Kodeksu spółek handlowych.

W zakresie zmian dotyczących ustawy o rachunkowości projekt nie budzi zastrzeżeń natury prawnej.

2. Regulacje tworzące ramy prawne działalności gospodarczej mogą wkraczać w obszar normowany przez EKPC (art. 1 do Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC – ochrona praw majątkowych), jednak orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka akcentuje szeroką swobodę regulacyjną w sferze polityki gospodarczej. Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy nie nasuwają w tym zakresie wątpliwości.

2. Skutki społeczne: Z uwagi na przedmiotowy i podmiotowy zakres regulacji projekt nie niesie za sobą bezpośrednich i znaczących skutków społecznych. Obrót energią elektryczną i gazem oraz ich sprzedaż rezerwowa nie są często wykorzystywanymi instytucjami, ale stanowią istotny element bezpieczeństwa energetycznego państwa i jako takie powinny podlegać szczególnej ochronie. W obszarze regulacji dotyczących spółek kapitałowych oraz komandytowo-akcyjnych ustawa ograniczy nadmierną złożoność systemu prawnego.

3. Skutki gospodarcze: Proponowane zmiany mogą ułatwić i usprawnić procesy reorganizacyjne spółek, zwiększyć przejrzystość tych procesów, co w konsekwencji może przyczynić się do zmniejszenia ryzyk związanych z takimi operacjami i sporami prawnymi.

Chociaż proponowane zmiany mogą, w sposób bezpośredni lub pośredni, przynieść korzyści pieniężne dla spółek w przypadku ich podziału lub łączenia, nie jest możliwe ustalenie wielkości tych korzyści.

Pozostawienie uczestnikom rynku pełnej swobody w zakresie przekazywania praw i obowiązków wynikających z funkcji publicznoprawnych nie daje gwarancji prawidłowej ich realizacji i może negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo energetyczne państwa.

Projekt będzie wpływał na redukcję formalności związanych z podziałem lub łączeniem spółek.

4. Skutki finansowe: W perspektywie krótkoterminowej brak skutków dla sektora finansów publicznych. W perspektywie długoterminowej możliwe są pewne korzystne skutki budżetowe – trudne jednak do oszacowania, wynikające z usprawnienia procesów reorganizacyjnych spółek oraz ze zredukowania przedsiębiorstwom niektórych formalności podatkowo-rachunkowych.

Autorzy:

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III, V.1, X, XI.1.1)

dr Danuta Adamiec, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2., XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamila Sobieraj, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Paweł Felis, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/