

BEOS-1182/26

Warszawa, 29 czerwca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.155.15.2026

Data wpływu 29.06.26r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo energetyczne
(druk sejmowy nr 2622)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że problemem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, jest brak jednolitych zasad prezentacji rachunków i faktur za paliwa gazowe, ciepło oraz energię elektryczną. Według Wnioskodawców obowiązujące przepisy regulują jedynie zakres informacji przekazywanych w rozliczeniu, natomiast nie określają wyglądu ani sposobu uporządkowania rachunku. Prowadzi to do zróżnicowanej czytelności rachunków dla odbiorców końcowych paliw i energii w gospodarstwach domowych i ich niepewności. W razie braku zmian odbiorcy nadal mieliby trudności z ustaleniem łącznych kosztów tej części rachunku, która odnosi się do obrotu energią elektryczną, a więc części, na którą mogą wpływać m.in. przez zmianę sprzedawcy.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹. Nowelizacja ma polegać na dodaniu w art. 5 Prawa energetycznego ust. 6i-6j.

Projektowany art. 5 ust. 6i Prawa energetycznego nakłada na sprzedawcę paliw gazowych lub energii elektrycznej oraz na sprzedawcę ciepła, o którym mowa

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 43, ze zm., dalej: Prawo energetyczne.

w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw², obowiązek przekazania odbiorcy w gospodarstwie domowym, wraz z fakturą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³, przejrzystego i zrozumiałego podsumowania informacji w niej zawartych, wyrażonego w języku niespecjalistycznym. Podsumowanie ma obejmować: łączną kwotę do zapłaty, kwotę do zapłaty za obrót paliwem gazowym, energią elektryczną lub ciepłem, kwotę do zapłaty za usługi dystrybucji paliwa gazowego, energii elektrycznej lub ciepła, kwotę do zapłaty za funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz okres obowiązywania umowy.

Projektowany art. 5 ust. 6j Prawa energetycznego stanowi, że podsumowanie nie jest integralną częścią faktury ani załącznikiem do faktury w rozumieniu przepisów ustawy o podatku od towarów i usług.

Art. 2 projektu przewiduje, że sprzedawcy, których dotyczy projektowany obowiązek, dostosują wzory faktur do wymagań określonych w art. 5 ust. 6i Prawa energetycznego w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Projektowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali rozwiązań alternatywnych. W ich ocenie projektowana regulacja ma charakter prostej zmiany polegającej na przekazywaniu odbiorcom paliw gazowych, ciepła i energii elektrycznej dodatkowych informacji w ramach już istniejącego obowiązku wystawiania faktur za zużyte paliwa i energię. Zdaniem Wnioskodawców nie istnieje inny równie prosty sposób rozwiązania problemu nieczytelności faktur kierowanych do odbiorców.

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

Kwestie objęte projektem są przedmiotem regulacji prawa UE⁴. W związku ze swobodą wyboru środków służących osiągnięciu celów tych regulacji, w państwach członkowskich UE wykształciły się odmienne rozwiązania służące zapewnieniu czytelności rachunków za energię oraz skutecznej realizacji obowiązków informacyjnych wobec odbiorców końcowych. Rozwiązania te różnią się przede wszystkim stopniem szczegółowości określenia elementów rachunku za energię, przy czym w poszczególnych państwach odmienne wymogi mogą mieć zastosowanie dla energii elektrycznej i innych źródeł energii.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1509, ze zm.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.

⁴ Por. *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Przemysław Czarnek i Wojciech Zubowski)*, 26 V 2026 r., BEOS-WPPIP/WPEIM-1160/26.

W części państw na poziomie ustawowym lub wykonawczym szczegółowo uregulowano zakres informacji przekazywanych na rachunkach za energię. Przykładowo we Francji rozporządzenie w sprawie rachunków za dostawy energii elektrycznej lub gazu ziemnego, sposobów ich opłacania i warunków przeniesienia lub zwrotu nadpłaconych kwot⁵ szczegółowo określa zakres informacji zawartych na fakturze za dostawę energii elektrycznej lub gazu ziemnego skierowanej do konsumenta, które muszą być zamieszczone w sposób czytelny. Faktura musi zawierać dane identyfikujące dostawcę energii, dane kontaktowe biura obsługi klienta, a także – w przypadku umów obejmujących zarówno sprzedaż, jak i dystrybucję energii – numer telefonu centrum pomocy technicznej operatora systemu dystrybucyjnego. Jednocześnie faktura powinna umożliwiać jednoznaczną identyfikację odbiorcy oraz miejsca poboru energii poprzez wskazanie numeru klienta, danych posiadacza umowy, adresu miejsca zużycia oraz, w razie potrzeby, odrębnego adresu rozliczeniowego. Obowiązkowo zamieszczane są również informacje dotyczące samej umowy, w szczególności nazwa wybranej oferty handlowej, zastosowana opcja taryfowa (w tym zróżnicowanie cen w zależności od pory dnia), informacja o tym, czy stosowane ceny są regulowane, a także – w odpowiednich przypadkach – termin wygaśnięcia umowy zawartej na czas określony. Znaczną część obowiązkowych elementów stanowią informacje techniczne dotyczące punktu poboru energii i urządzeń pomiarowych. Szczegółowo uregulowano również sposób prezentacji informacji dotyczących rozliczenia. Faktura musi zawierać numer i datę wystawienia, termin płatności, przewidywaną datę wystawienia kolejnej faktury, a także – jeżeli dostawca dysponuje takimi informacjami – termin następnego odczytu licznika oraz okres, w którym odbiorca może samodzielnie przekazać stan licznika w celu uwzględnienia go przy kolejnym rozliczeniu. W odniesieniu do części dotyczącej zużycia energii przepisy wymagają przedstawienia: okresu, którego dotyczy rozliczenie; informacji, czy rozliczenie opiera się na rzeczywistym odczycie, szacunku czy danych przekazanych przez odbiorcę; poprzedniego i aktualnego stanu licznika; liczby rozliczanych kWh (lub m³ w przypadku gazu), z uwzględnieniem ewentualnych stref taryfowych; ceny jednostkowej za jednostkę energii oraz odpowiadającej jej wartości netto; zastosowanych promocji i rabatów; zasad rozliczenia w przypadku zmiany cen w trakcie okresu rozliczeniowego. Odrębnie regulowane są elementy dotyczące abonamentu. Dla każdego rodzaju abonamentu faktura powinna wskazywać okres jego obowiązywania, wysokość miesięcznej opłaty abonamentowej, jej wartość netto za dany okres oraz wszelkie obowiązujące promocje i rabaty. Dodatkowo rachunek powinien zawierać informacje o opcjach i usługach dodatkowych wykupionych u dostawcy oraz – w stosownych przypadkach – o usługach wykonanych przez operatora systemu dystrybucyjnego i refakturowanych przez sprzedawcę. Francuskie przepisy nakazują również szczegółowe przedstawienie wszystkich podatków i opłat publicznoprawnych obciążających odbiorcę.

⁵ *Arrêté du 18 avril 2012 relatif aux factures de fourniture d'électricité ou de gaz naturel à leurs modalités de paiement et aux conditions de report ou de remboursement des trop-perçus*, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025747031> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 29 VI 2026 r.].

Obowiązkowym elementem faktury są również informacje służące ochronie konsumenta. W szczególności rachunek powinien wskazywać podstawę zastosowanego szacunku zużycia (jeżeli rozliczenie nie opiera się na rzeczywistym odczycie), wyjaśniać dokonane korekty rozliczeń, zawierać dane kontaktowe właściwego działu reklamacji, informacje o możliwości zwrócenia się do krajowego mediatora ds. energii oraz wskazywać minimalny okres przechowywania faktur. Na fakturze obowiązkowo zamieszczana jest także kwota podlegająca zapłacie albo zwrotowi oraz odpowiedni termin płatności lub zwrotu środków. Ponadto przepisy przewidują obowiązek przekazywania konsumentowi – co najmniej raz w roku – zbiorczej informacji obejmującej roczną wartość opłaty abonamentowej, roczne koszty zużycia energii, roczne koszty usług dodatkowych oraz całkowitą roczną kwotę zapłaconą przez odbiorcę wraz z podatkami.

W Hiszpanii, w zakresie energii elektrycznej, przepisy przewidują obowiązkowy wzór faktury, jednak rozwiązanie to dotyczy wyłącznie sprzedawców referencyjnych (*comercializadores de referencia*), oferujących regulowaną taryfę energii elektrycznej (*Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor*, PVPC), dostępną jedynie dla określonej kategorii odbiorców spełniających ustawowe warunki, w szczególności w zakresie maksymalnej mocy umownej⁶. W odniesieniu do sprzedawców działających na rynku konkurencyjnym przepisy nie określają obowiązkowego wzoru faktury, a przewidują jedynie, że przedsiębiorstwa zajmujące się sprzedażą detaliczną energii elektrycznej są zobowiązane do wyszczególnienia w swoich fakturach wystawianych odbiorcom końcowym kwot odpowiadających opłatom za dostęp do sieci oraz innym opłatom⁷. W celu zapewnienia jak największej przejrzystości cen dostaw energii elektrycznej na fakturze wystawianej odbiorcy, wyszczególnia się, w sposób określony w przepisach, poszczególne składniki należności, w tym co najmniej koszt energii, opłaty za dostęp do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz odpowiednie opłaty, a także podatki obciążające zużycie energii elektrycznej, jak również dodatki terytorialne⁸, gdy mają one zastosowanie. Z kolei w odniesieniu do rynku gazu obowiązuje dekret królewski regulujący działalność w zakresie transportu, dystrybucji, sprzedaży, dostaw oraz procedury udzielania zezwoleń na instalacje gazu ziemnego⁹, który określa szczegółowo zawartość faktury za dostawy gazu. Faktury dotyczące stosowania taryf, opłat i należności powinny zawierać wszystkie zmienne stanowiące podstawę obliczenia kwoty do zapłaty. Faktura powinna zawierać dane identyfikujące punkt poboru oraz podstawowe informacje o rozliczeniu. Przepisy wymagają również szczegółowego

⁶ Resolución de 28 de abril de 2021, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se establece el contenido mínimo y el modelo de factura de electricidad a utilizar por los comercializadores de referencia, BOE núm. 103, de 30/04/2021, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-7120>.

⁷ Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, BOE núm. 310, de 27/12/2013, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13645>.

⁸ Dodatki do ceny energii służące przeniesieniu na odbiorców kosztów wynikających z podatków lub opłat ustanowionych przez poszczególne wspólnoty autonomiczne, obciążających działalność przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego.

⁹ Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, BOE núm. 313, de 31/12/2002, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-25421>.

przedstawienia podstaw kalkulacji należności. W szczególności na fakturze powinny zostać wskazane: zastosowana taryfa lub taryfy; w stosownych przypadkach akty prawne zatwierdzające taryfy wraz z informacją o ich publikacji; zastosowane współczynniki przeliczeniowe jednostek wraz z uzasadnieniem ich wykorzystania; szczegółowy opis ewentualnych korekt wynikających z wcześniejszego szacunkowego rozliczenia zużycia. Elementem faktury są również informacje dotyczące struktury kosztów i opłat regulacyjnych. W tym zakresie wymagane jest wskazanie procentowego udziału kosztów przeznaczonych na finansowanie działalności technicznego operatora systemu oraz – w przypadkach przewidzianych przepisami – kosztów związanych z działalnością Krajowej Komisji Rynków i Konkurencji (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*). Rachunek powinien zawierać historię zużycia gazu w danym punkcie poboru za ostatnie dwa lata (lub za okres od rozpoczęcia dostaw, jeżeli jest on krótszy). Ustawodawca wprowadził również obowiązek zamieszczania na fakturze linku oraz kodu QR prowadzącego do internetowej porównywarki ofert energetycznych prowadzonej przez Krajową Komisję Rynków i Konkurencji.

We Włoszech, po reformie, która weszła w życie 1 lipca 2025 r., szczegółową strukturę oraz obowiązkowe elementy rachunków wystawianych odbiorcom końcowym energii elektrycznej i gazu ziemnego (gospodarstwom domowym oraz małym i średnim odbiorcom) określono w wiążącym akcie regulacyjnym wydanym przez krajowy organ regulacyjny (*Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente*, ARERA)¹⁰. Najważniejszą zmianą było wprowadzenie ujednoliconej pierwszej strony faktury (*Frontespizio Unificato*). Pierwsza strona rachunku ma identyczną strukturę u wszystkich sprzedawców i zawiera najważniejsze informacje dotyczące dostawy, w szczególności: dane identyfikacyjne odbiorcy końcowego, dane dotyczące fakturowania i płatności, całkowitą kwotę do zapłaty, informacje dotyczące numerów telefonów do serwisu awarii elektrycznych lub serwisu pogotowia gazowego przedsiębiorstwa dystrybucyjnego, dane kontaktowe do składania pisemnych reklamacji, aktualne roczne zużycie, datę wygaśnięcia warunków ekonomicznych stosowanych w ofercie. Kolejnym obowiązkowym elementem jest tzw. paragon energetyczny (*Scontrino dell'energia*), który obejmuje: dane identyfikacyjne punktu poboru lub dostaw; zestawienie całkowitego kosztu energii w podziale na zużycie i opłatę stałą oraz dodatkowe pozycje (np. bonus społeczny; dodatkowe produkty i/lub usługi, zwrot nadpłat, podatki akcyzowe i VAT). Obowiązkowym elementem rachunku jest również ramka oferty (*Box dell'offerta*), zawierająca syntetyczne przedstawienie warunków ekonomicznych oferty wybranej przez odbiorcę. Reforma wprowadza ponadto sekcję „Istotne elementy informacyjne” (*Elementi informativi essenziali*), obejmującą zestandaryzowane informacje prezentowane w jednolitych blokach tematycznych, dotyczące m.in. charakterystyki dostawy, odczytów i zużycia, ewentualnych korekt rozliczeń, historii zużycia, maksymalnej pobranej mocy, stanu płatności oraz rozłożenia należności na raty. Jednocześnie odbiorca końcowy może uzyskać dostęp do szczegółowego

¹⁰ Delibera 23 luglio 2024, 315/2024/R/com, Revisione della regolazione della Bolletta 2.0: approvazione de "La bolletta dei clienti finali di energia", tekst w j. włoskim: <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/24/315-24>.

zestawienia poszczególnych składników rozliczenia (*Elementi di dettaglio*) za pomocą kodu QR i adresu URL zamieszczonego na rachunku, a także w określonych przypadkach otrzymuje je od sprzedawcy: na żądanie, w przypadku (np. w przypadku reklamacji dotyczącej rozliczeń lub wniosku o udzielenie informacji dotyczących rozliczeń). Reforma przewiduje również opracowanie jednolitego słowniczka pojęć zawierającego definicje najważniejszych terminów wykorzystywanych na rachunkach za energię elektryczną i gaz ziemny.

W odniesieniu do rynku ciepła we Włoszech zastosowanie znajdują przepisy organu regulacyjnego dotyczące przejrzystości usług w zakresie sieci ciepłowniczych i chłodniczych¹¹, które nakładają obowiązki dotyczące przejrzystości informacji i rozliczeń, ale nie ustanawiają jednolitego wzoru rachunku odpowiadającego rozwiązaniom przyjętym dla energii elektrycznej i gazu. Przepisy przewidują, że operator stosuje łatwo czytelny krój czcionki, przy czym sposób graficzny i położenie poszczególnych pozycji składających się na każdy element są dowolnie określone przez niego, pod warunkiem że informacje dotyczące danych kontaktowych pogotowia technicznego, a także tych dotyczących składania reklamacji lub wniosków o udzielenie informacji są odpowiednio wyróżnione. Rachunek zawiera m.in.: elementy identyfikujące użytkownika i związane z nim dostawy; datę wystawienia i termin płatności; okres, którego dotyczy; informacje dotyczące płatności i ewentualnego rozłożenia na raty; dane dotyczące odczytów, zużycia; informacje dotyczące efektywności środowiskowej systemu ciepłownictwa. W odniesieniu do płatności rachunek musi zawierać co najmniej: warunki płatności; stan poprzednich płatności; stopę procentową stosowaną przez operatora w przypadku, gdy płatność nastąpi po upływie ustalonego terminu. Operator ma również obowiązek uwzględnić wśród kwot zafakturowanych sumę podatków, a także sumę rachunku. Ponadto rachunek musi zawierać, co najmniej raz w roku, informacje na temat koszyka paliw wykorzystanych do produkcji energii cieplnej wprowadzonej do sieci w poprzednim roku, z podaniem udziału energii odnawialnej certyfikowanej za pomocą gwarancji pochodzenia, a w przypadku sieci ciepłowniczych zasilanych przez instalacje o całkowitej mocy cieplnej nominalnej powyżej 20 MW, informacje dotyczące emisji gazów cieplarnianych w poprzednim roku oraz współczynnika przeliczenia na energię pierwotną.

Mniejszy stopień szczegółowości regulacji obowiązuje m.in. w Estonii, gdzie ustawodawca ogranicza się do ustanowienia ogólnego wymogu, aby faktura była jasna, konkretna i łatwa do porównania, oraz wskazania podstawowych informacji, które powinny zostać przekazane odbiorcy (m.in. dane kontaktowe sprzedawcy; ilość energii elektrycznej zużytej w okresie rozliczeniowym; kwota należna do zapłaty wraz z jej podziałem na cenę energii, opłaty sieciowe oraz pozostałe opłaty, podatki i należności publicznoprawne; termin płatności; odnośnik do porównywarki ofert posiadającej akredytację estońskiego organu ochrony konkurencji; odnośnik do krajowej platformy wymiany danych Estfeed; informacje o prawach konsumenta oraz dostępnych sposobach pozasądowego rozstrzygania sporów; udział energii zakupionej na giełdzie energii w poprzednim roku obrotowym; odnośnik do strony

¹¹ *Disposizioni in materia di trasparenza dei servizi di teleriscaldamento e teleraffrescamento (TITT)*, tekst w j. włoskim: <https://www.arera.it/atti-e-provvedimenti/dettaglio/23/344-23>.

internetowej zawierającej informacje o oddziaływaniu na środowisko związanym z produkcją energii dostarczanej przez sprzedawcę, wolumen energii dostarczonej w poprzednim roku kalendarzowym, której pochodzenie zostało potwierdzone gwarancjami pochodzenia, oraz wolumen energii nieobjętej gwarancjami pochodzenia)¹². Przepisy pozostawiają przedsiębiorstwom większą swobodę co do sposobu prezentacji tych informacji, jednocześnie wykorzystując rozwiązania cyfrowe, takie jak centralna platforma wymiany danych Estfeed i oficjalna porównywarka ofert. Na żądanie konsumenta sprzedawca udziela wyjaśnienia dotyczącego sposobu sporządzenia rachunku.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

A. Odbiorcy w gospodarstwach domowych już obecnie otrzymują informacje dotyczące ceny, sposobu rozliczeń i okresu obowiązywania umowy w odniesieniu do energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła. Obowiązujące prawo nie ustanawia jednego wspólnego wzoru rachunku albo faktury dla tych świadczeń. Przewiduje natomiast sektorowe metody prezentowania rozliczeń, odrębne dla energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła. Polegają one w szczególności na obowiązku dołączenia określonego rozliczenia do faktury, podania określonych danych wraz z rozliczeniem albo wyodrębnienia w fakturze poszczególnych opłat.

W przypadku energii elektrycznej przedsiębiorstwo energetyczne świadczące usługę dystrybucji energii elektrycznej albo usługę kompleksową dołącza do faktury rozliczenie zawierające co najmniej informację o wielkości zużycia energii elektrycznej w okresie rozliczeniowym, sposobie dokonania odczytu oraz sposobie obliczenia zużycia (§ 37 ust. 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie sposobu kształtowania i kalkulacji taryf oraz sposobu rozliczeń w obrocie energią elektryczną¹³, dalej: rozporządzenie taryfowe dla energii elektrycznej).

Z kolei tzw. sprzedawca z urzędu energii elektrycznej, którego taryfa podlega zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, jest objęty obowiązkiem dodatkowej prezentacji kosztów, to znaczy ma obowiązek dołączyć do faktury kierowanej do odbiorcy w gospodarstwie domowym szczegółową informację o strukturze kosztów, zawierającą m.in. informację o szacowanym udziale iloczynu ceny uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych oraz liczby nabywanych uprawnień w cenie hurtowej energii elektrycznej w roku dostawy będącym rokiem, na który została zatwierdzona obowiązująca taryfa (§ 37 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia taryfowego dla energii elektrycznej).

Sposób obliczenia szacowanego udziału kosztu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w cenie hurtowej energii elektrycznej został określony normatywnie, przez wskazanie wzoru służącego ustaleniu udziału iloczynu ceny uprawnienia do

¹² *Elektrituruseadus*, RT I 2003, 25, 153, tekst w j. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/et/akt/129042026006>; wersja angielska: *Electricity Market Act*, <https://www.riigiteataja.ee/en/akt/507052026001>.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 904, ze zm.

emisji i liczby nabywanych uprawnień w cenie hurtowej energii elektrycznej (§ 37 ust. 4 rozporządzenia taryfowego dla energii elektrycznej).

Oznacza to, że w odniesieniu do energii elektrycznej odbiorca w gospodarstwie domowym już obecnie może otrzymywać wraz z fakturą informację o kosztach związanych z systemem handlu uprawnieniami do emisji. Informacja ta ma jednak charakter procentowy i szacunkowy oraz odnosi się do ceny hurtowej energii elektrycznej, a nie do konkretnej kwoty przypisanej do rachunku indywidualnego odbiorcy.

W przypadku paliw gazowych obowiązujące przepisy również określają zakres informacji przekazywanych odbiorcy wraz z rozliczeniem. Przedsiębiorstwo energetyczne dokonujące rozliczenia z tytułu odebranych paliw gazowych albo wykonanych usług związanych z ich dostarczaniem, wraz z przekazaniem tego rozliczenia odbiorcy końcowemu, podaje mu – w sposób określony w rozporządzeniu taryfowym – szereg informacji. Obejmują one w szczególności stany wskazań układu pomiarowo-rozliczeniowego na początku i na końcu okresu rozliczeniowego, zużycie paliw gazowych w m³, wartość współczynnika konwersji, zużycie paliw gazowych w kWh, informację, czy zużycie ma charakter rzeczywisty, prognozowany albo ustalony według zasad szczególnych, cenę paliw gazowych, stawki opłat przesyłowych lub dystrybucyjnych, stawkę opłaty abonamentowej oraz grupę taryfową. Przepisy przewidują także obowiązek porównania zużycia z analogicznym okresem poprzedniego roku oraz wskazania miejsca publikacji analiz przeciętnego zużycia i informacji o środkach poprawy efektywności energetycznej (§ 38 ust. 8 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi¹⁴, dalej: rozporządzenie taryfowe dla gazu). W przypadku gazu ziemnego nie ma natomiast odpowiednika § 37 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia taryfowego dla energii elektrycznej, to znaczy obowiązku przekazywania wraz z fakturą albo rozliczeniem informacji o procentowym, szacunkowym udziale kosztów nabywania uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

W przypadku ciepła obowiązujące przepisy nie przewidują tak szczegółowego katalogu danych przekazywanych odbiorcy wraz z rozliczeniem, jak w odniesieniu do energii elektrycznej i gazu. Odbiorca ciepła jest informowany o rozliczeniu przede wszystkim przez fakturę wyodrębniającą poszczególne opłaty oraz przez dostęp do umowy i taryfy określających podstawy ich obliczenia.

Zgodnie z § 32 ust. 1 rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło¹⁵ (dalej: rozporządzenie taryfowe dla ciepła) w fakturze wystawionej odbiorcy przedsiębiorstwo energetyczne wyodrębnia opłaty obliczone na podstawie cen lub stawek opłat ustalonych w taryfie tego przedsiębiorstwa oraz w taryfach innych przedsiębiorstw energetycznych, z którymi prowadzi rozliczenia w obrocie ciepłem. Z przepisów nie wynika jednak obowiązek przekazywania odbiorcy, wraz z fakturą, szczegółowego wyliczenia sposobu

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 280, ze zm.

¹⁵ Dz. U. poz. 718, ze zm.

kalkulacji każdej należności w formule porównywalnej z rozliczeniem dotyczącym paliw gazowych.

Nie wynika z nich również, aby odbiorca ciepła otrzymywał wraz z fakturą odrębną informację o procentowym, szacunkowym albo kwotowym udziale kosztów zakupu uprawnień emisyjnych. Koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ są uwzględniane w kalkulacji taryfy dla ciepła jako uzasadnione roczne koszty zakupu uprawnień do emisji (§ 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia taryfowego dla ciepła), lecz nie przekazuje się informacji o tym gospodarstwu domowemu.

Obecnie wraz z fakturą albo rozliczeniem za energię elektryczną, paliwa gazowe lub ciepło, odbiorca nie otrzymuje informacji o okresie obowiązywania umowy. Obowiązujące przepisy przewidują przekazywanie informacji o zużyciu, sposobie odczytu, sposobie obliczenia zużycia, cenach, stawkach opłat, grupie taryfowej oraz – w przypadku energii elektrycznej – o procentowej strukturze określonych kosztów. Natomiast okres obowiązywania umowy należy do sfery informacji umownych (art. 5 ust. 2 pkt 1 Prawa energetycznego), a nie do katalogu informacji przekazywanych obligatoryjnie przy okazji faktury albo rozliczenia.

B. W projekcie zaproponowano obowiązek przekazywania wraz z fakturą przejrzystego i zrozumiałego podsumowania informacji w niej zawartych. Projektowane podsumowanie posługuje się jednak pojęciami, które mogą wywoływać wątpliwości interpretacyjne. Dotyczy to zwłaszcza „kwoty do zapłaty za obrót”, „kwoty do zapłaty za usługi dystrybucji” oraz „kwoty do zapłaty za funkcjonowanie systemu, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych”.

Zgodnie z ustawą „obrotem” jest działalność gospodarcza polegająca na handlu hurtowym albo detalicznym paliwami lub energią (art. 3 pkt 6 Prawa energetycznego). Posłużenie się w projekcie pojęciem „kwoty do zapłaty za obrót” może wywoływać wątpliwości, czy chodzi wyłącznie o cenę energii elektrycznej, paliwa gazowego albo ciepła jako towaru, czy także o inne pozycje związane z działalnością sprzedawcy w zakresie obrotu. Niedoprecyzowanie tej kategorii może prowadzić do rozbieżności w stosowaniu prawa i utrudniać odbiorcy odróżnienie tej pozycji od pozostałych elementów rachunku.

Zgodnie z § 5 ust. 4 rozporządzenia taryfowego dla energii elektrycznej przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną posługuje się w taryfie kategoriami ceny energii elektrycznej oraz bonifikat za niedotrzymanie standardów jakościowych obsługi odbiorców. Rozporządzenie nie przewiduje natomiast odrębnej kategorii „kwoty za obrót”. Może to przemawiać za koniecznością doprecyzowania projektowanego przepisu przez odwołanie się do pojęć funkcjonujących już w systemie prawa energetycznego i w rozporządzeniach taryfowych.

Analogiczne zastrzeżenia dotyczą wyrażenia „kwota do zapłaty za usługi dystrybucji paliwa gazowego, energii elektrycznej lub ciepła”. Należy bowiem odróżnić dystrybucję jako działalność techniczną i gospodarczą od opłat za świadczenie usług dystrybucji, naliczanych przez przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji energii albo paliw (§ 5 ust. 3 rozporządzenia taryfowego dla energii elektrycznej, § 4 ust. 2 pkt 2

rozporządzenia taryfowego dla paliw gazowych). Dystrybucją w rozumieniu ustawy jest transport energii elektrycznej albo paliw gazowych sieciami dystrybucyjnymi, a w przypadku ciepła – rozdział ciepła do odbiorców przyłączonych do sieci ciepłowniczej (art. 3 pkt 5 Prawa energetycznego). Z kolei w opłatach dystrybucyjnych uwzględnia się także koszty korzystania przez przedsiębiorstwo dystrybucyjne z usług przesyłania albo dystrybucji energii elektrycznej świadczonych przez inne przedsiębiorstwa sieciowe (§ 16 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia taryfowego dla energii elektrycznej). Oznacza to, że pojęcie usług dystrybucji nie musi być rozumiane jako obejmujące wszystkie elementy związane z funkcjonowaniem infrastruktury sieciowej, w szczególności koszty przesyłu, pomiaru oraz inne koszty sieciowe. Posłużenie się w projektowanym art. 5 ust. 6i pkt 4 Prawa energetycznego pojęciem „dystrybucji” może być zatem niewystarczające, jeżeli projektowane podsumowanie ma odpowiadać pełnemu ujęciu kosztów sieciowych.

Największe wątpliwości budzi kategoria „kwoty do zapłaty za funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych”. Projekt nie określa, czy ma to być koszt rzeczywisty, szacunkowy czy uśredniony, ani czy chodzi o koszt sprzedawcy, koszt wytwórcy, kwotę netto czy brutto, z uwzględnieniem VAT czy bez tego podatku. Nie przesądza również, czy kwota ta ma być liczona od całej faktury, czy wyłącznie od części obrotowej. Brak metody ustalania tej kwoty może prowadzić do rozbieżności między sprzedawcami oraz do ryzyka, że odbiorca potraktuje tę pozycję jako odrębną opłatę publicznoprawną albo regulacyjną.

Obowiązująca w odniesieniu do energii elektrycznej informacja procentowa została oparta na szczegółowym wzorze (§ 37 ust. 4 rozporządzenia taryfowego dla energii elektrycznej), dlatego projektowana informacja kwotowa powinna zostać objęta co najmniej porównywalnym doprecyzowaniem. Należy przy tym uwzględnić, że obowiązujący stan prawny w każdym z tych sektorów jest odmienny. W konsekwencji sposób stosowania tej kategorii powinien zostać zróżnicowany odpowiednio dla energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła.

Projektowany art. 5 ust. 6j Prawa energetycznego ogranicza ryzyko kolizji z reżimem wystawiania faktur w podatku od towarów i usług (VAT), ponieważ przesądza, że podsumowanie nie jest integralną częścią faktury ani załącznikiem do faktury w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług. Należy zwrócić uwagę, że jednocześnie art. 2 projektu posługuje się formułą dostosowania „wzorów faktur” do wymagań określonych w projektowanym art. 5 ust. 6i Prawa energetycznego. Skoro podsumowanie nie jest częścią faktury ani jej załącznikiem, projekt nie powinien formułować obowiązku dostosowania wzorów faktur.

C. Na posiedzeniu Sejmu RP w dniu 29 maja 2026 r. uchwalono ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu dokonania deregulacji w zakresie energetyki, wniesioną przez Radę Ministrów (druk sejmowy nr 2578). Ustawa została przekazana Prezydentowi RP do podpisu 11 czerwca 2026 r. Jej celem jest m.in. wprowadzenie obowiązku udostępniania rachunku za energię elektryczną w uproszczonej i czytelnej formule. Nowelizacja przewiduje dodanie art. 5 ust. 6i Prawa energetycznego, zgodnie z którym sprzedawca energii elektrycznej wystawiający odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym fakturę

przekazuje wraz z nią przejrzyste i zrozumiałe podsumowanie informacji zawartych w fakturze, sporządzone w języku niespecjalistycznym. Podsumowanie to ma obejmować łączną kwotę do zapłaty, kwotę do zapłaty za obrót energią elektryczną, kwotę do zapłaty za usługi dystrybucji tej energii oraz okres obowiązywania umowy. Jednocześnie przesądzono, że podsumowanie nie stanowi integralnej części faktury ani załącznika do faktury w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Uchwalona ustawa przewiduje zatem rozwiązanie zbliżone do proponowanego w analizowanym projekcie, jednak odnosi je wyłącznie do sprzedaży energii elektrycznej i nie obejmuje obowiązku wskazywania kwoty do zapłaty za funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Przewidziany w projekcie termin *vacatio legis* budzi zastrzeżenia. Zgodnie z art. 68b ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁶, w przedkładanych Sejmowi projektach ustaw, które określają zasady podejmowania, wykonywania albo zakończenia działalności gospodarczej, termin wejścia w życie przepisów, z których wynika zwiększenie obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców, wyznacza się na dzień przypadający nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Od zasady tej można odstąpić, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny albo wynika to z konieczności implementacji lub wykonania przepisów prawa Unii Europejskiej, wymaga to jednak uzasadnienia w projekcie ustawy (art. 68b ust. 2 Prawa przedsiębiorców). Wnioskodawcy takiego uzasadnienia nie przedstawili, przyjmując, że projekt nie zwiększa obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców.

Projekt jest przedmiotem odrębnych opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁷ oraz statusu projektu jako projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu¹⁸. W pierwszej opinii ustalono, że projekt jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej, a w zakresie projektowanego art. 5 ust. 6i pkt 4 Prawa energetycznego nasuwa wątpliwości co do zgodności z art. 18 ust. 1 dyrektywy 2019/944 oraz art. 16 ust. 1 dyrektywy 2024/1788. W drugiej opinii wskazano, że projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

W kontekście prawa Unii Europejskiej należy dodać, że jeżeli projekt zmienia wymagania dotyczące treści rachunków albo informacji o rozliczeniach, konieczne jest uwzględnienie obowiązków konsultacyjnych przewidzianych w prawie unijnym. W odniesieniu do energii elektrycznej dyrektywa 2019/944¹⁹ wymaga

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.

¹⁷ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Przemysław Czarnek i Wojciech Zubowski)*, opinia BEOS z 26 V 2026 r., BEOS-WPPIP/WPEiM-1160/26.

¹⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Przemysław Czarnek i Wojciech Zubowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 26 V 2026 r., BEOS-WPPIP/WPEiM-1161/26.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, Dz. Urz. UE L 158 z 14.6.2019, s. 125, ze zm.

przeprowadzenia konsultacji z organizacjami konsumenckimi w razie rozważania zmian wymagań dotyczących treści rachunków (art. 18 ust. 5 dyrektywy 2019/944). W odniesieniu do gazu dyrektywa 2024/1788²⁰ przewiduje natomiast obowiązek konsultacji z organami ochrony konsumentów w razie rozważania zmian wymagań dotyczących treści rachunków (art. 16 ust. 5 dyrektywy 2024/1788).

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy bezpośrednio zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Proponowane regulacje w pewnym stopniu wiążą się z zagadnieniami uregulowanymi w art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPC. Art. 1 Protokołu Dodatkowego obejmuje ochroną szeroko rozumiane prawa majątkowe. Proponowane rozwiązania wkraczają w sferę stosunków prawnych między dostawcami i odbiorcami energii elektrycznej.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) podkreśla się szeroką swobodę regulacyjną w sferze polityki gospodarczej i społecznej (zob. m.in. 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, 11.12.2018 r. oraz *Béláné Nagy przeciwko Węgrom* [GC], nr 53080/13, § 113, 13.12.2016 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, 24.06.2014 r.). (sprawa *Energy S.R.L. i Nuovo Sole S.R.L. p. Włochom*, jw., § 37)”.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia zgodności z EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Projekt będzie oddziaływał na:

- odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych,
- odbiorców paliw gazowych w gospodarstwach domowych,

²⁰ 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, Dz. Urz. UE L, 2024/1788, 15.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1788/oj>.

- odbiorców ciepła w gospodarstwach domowych,
- sprzedawców energii elektrycznej do gospodarstw domowych,
- sprzedawców paliw gazowych do gospodarstw domowych,
- sprzedawców ciepła do gospodarstw domowych.

B. Wpływ na społeczeństwo

Zaproponowane przez Wnioskodawców zmiany koncentrują się na wąskim obszarze regulacyjnym, odnoszącym się do sposobu prezentowania informacji zawartych w fakturach za energię. Należy jednak zauważyć, że projektowana regulacja pozostaje w związku z istotnym problemem społecznym, jakim jest obserwowany w ostatnich latach znaczący wzrost kosztów zaopatrzenia gospodarstw domowych w energię elektryczną oraz inne nośniki energii.

W opisie skutków społecznych przedstawionym przez Wnioskodawców podkreślono, że projekt wpłynie na gospodarstwa domowe Polaków poprzez przekazanie za pośrednictwem dostawców tych mediów odbiorcom końcowym informacji o kosztach związanych z korzystaniem z energii, w tym kosztach funkcjonowania systemu ETS UE, który znacznie zwiększy rachunki za energię konieczną do funkcjonowania gospodarstw domowych.

Głównym skutkiem społecznym projektowanej regulacji będzie zwiększenie przejrzystości i dostępności informacji przekazywanych odbiorcom energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła w gospodarstwach domowych. Wprowadzenie obowiązku sporządzania podsumowania faktury w języku niespecjalistycznym ma ułatwić odbiorcom identyfikację najważniejszych składników kosztów oraz lepsze zrozumienie struktury opłat związanych z dostarczaniem energii. Może to przyczynić się do ograniczenia trudności interpretacyjnych związanych z analizą faktur, zwiększenia świadomości odbiorców w zakresie czynników wpływających na wysokość ponoszonych przez nich kosztów energii, a także wspierać bardziej racjonalne planowanie zużycia energii oraz podejmowanie świadomych decyzji dotyczących wyboru sprzedawcy lub sposobu korzystania z energii. Jednocześnie należy zauważyć, że projekt nie przewiduje instrumentów prowadzących do obniżenia cen energii ani zmniejszenia obciążeń finansowych gospodarstw domowych, a jego oddziaływanie społeczne ogranicza się przede wszystkim do sfery informacyjnej i edukacyjnej.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział 13 respondentów. Ogólnie propozycja uzyskała pozytywne opinie wśród uczestników konsultacji. Respondenci wskazywali przede wszystkim na niski poziom czytelności obecnie stosowanych rachunków za energię, gaz i ciepło, które często zawierają specjalistyczne pojęcia, skróty oraz skomplikowane zestawienia opłat, utrudniające odbiorcom zrozumienie struktury ponoszonych kosztów. W ocenie uczestników konsultacji obowiązek przedstawiania przejrzystego podsumowania najważniejszych składników rachunku pozwoliłby konsumentom łatwiej identyfikować źródła kosztów, kontrolować

wysokość należności oraz porównywać oferty różnych sprzedawców²¹. Jeden respondent wskazywał, że większość rozwiązań zawartych w projekcie jest już stosowana przez dostawców energii²², stąd wątpliwa jest zasadność proponowanych zmian. W komentarzach zwracano również uwagę na zagrożenia, które mogą wystąpić, jeśli idea zwiększenia przejrzystości rachunku za energię będzie wypaczona²³. Podnoszono również, że standaryzację rachunków można byłoby próbować osiągnąć w drodze wytycznych Prezesa URE albo dobrowolny wzór rachunku, choć regulacja ustawowa zapewniałaby większą pewność i jednolitość stosowania²⁴.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W załączonych DSR do projektu Wnioskodawcy oceniają, że przedłożona nowelizacja nie wywołuje skutków gospodarczych, ale będzie miała pozytywny wpływ na mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców (MŚP) – przy czym, w przypadku drugiej tezy, Wnioskodawcy nie przedstawili w jaki sposób i jakim zakresie projekt będzie w pozytywny sposób wpływać na sektor przedsiębiorstw.

²¹ „Obecne faktury są często napisane językiem trudnym, pełnym skrótów, pozycji technicznych i opłat, których zwykły człowiek nie jest w stanie rozszyfrować bez pomocy eksperta. Efekt? Większość odbiorców nie wie, za co tak naprawdę płaci, ile wynosi marża sprzedawcy, ile opłaty dystrybucyjne, a ile podatki i akcyza. To prosta droga do ukrywania rzeczywistych kosztów i utrudniania porównywania ofert. Ustawa, która zobowiąże firmy do podawania jasnego podsumowania w języku zrozumiałym dla laika (np. „Opłata za energię”, „Opłata dystrybucyjna”, „Podatki i opłaty publiczne”, „Inne opłaty”), to krok w bardzo dobrą stronę. Dzięki temu: -łatwiej będzie kontrolować swoje rachunki, -prościej będzie porównywać oferty różnych sprzedawców, -zmniejszy się ryzyko nieświadomego przeplacania, -wzrośnie zaufanie do całego rynku energetycznego. Szczególnie ważne jest to w obecnych czasach, gdy ceny energii są wysokie i zmienne. My konsumenci mamy prawo wiedzieć dokładnie, za co płacimy – bez konieczności studiowania kilkustronicowego regulaminu czy dzwonienia na infolinię. Mam nadzieję, że projekt zostanie szybko uchwalony i będzie zawierał precyzyjne wytyczne co do formy tego „zrozumiałego podsumowania”, żeby nie skończyło się na kolejnych ogólnikach. To jedna z tych zmian, które realnie poprawiają pozycję zwykłego człowieka wobec dużych spółek” – ID ankiety: 173975; „Projekt należy ocenić pozytywnie, ponieważ zwiększa przejrzystość rachunków za energię, gaz i ciepło. Obywatel powinien w prosty sposób wiedzieć, jaka część rachunku wynika z ceny samego nośnika energii, jaka z dystrybucji, a jaka z kosztów systemowych, w tym EU ETS. Takie rozwiązanie może poprawić świadomość konsumentów i ułatwić porównywanie ofert. Ważne jest jednak, aby nowe obowiązki informacyjne były maksymalnie proste i nie prowadziły do istotnego wzrostu kosztów administracyjnych po stronie sprzedawców, które mogłyby zostać przerzucone na odbiorców. Projekt jest zasadny, ale powinien być wdrażany w sposób technicznie prosty i jednolity” – ID ankiety: 171495.

²² ID ankiety: 171658.

²³ „Obywatel powinien wiedzieć, ile płaci łącznie, jaka część rachunku dotyczy sprzedaży energii, gazu lub ciepła, jaka dystrybucji, a jaka innych składników. Taka informacja może ułatwić porównywanie ofert, zmianę sprzedawcy oraz racjonalne planowanie domowego budżetu. Jest to szczególnie istotne dla osób starszych, mniej zamożnych, samotnych oraz tych, które nie posiadają specjalistycznej wiedzy ekonomicznej lub technicznej. Projekt ma jednak również społeczne ryzyka. Wyodrębnienie kosztów funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych może zwiększyć świadomość odbiorców, ale tylko wtedy, gdy informacja będzie neutralna, precyzyjna i proporcjonalna. Jeżeli zostanie przedstawiona jednostronnie, może stać się narzędziem wzbudzania niechęci wobec określonej polityki publicznej zamiast uczciwego wyjaśnienia rachunku. Rachunek za energię powinien informować, nie agitować. Dlatego społecznym warunkiem powodzenia projektu jest prosty, jednolity i spokojny język, który pomaga obywatelowi zrozumieć koszty, a nie wprowadza go w kolejny spór.” – ID ankiety: 176165.

²⁴ ID ankiety: 171495.

W ocenie BEOS analizowany projekt nie wywoła skutków gospodarczych, jak również pozostanie neutralny dla sektora mikro- i MŚP. Załączenie dodatkowego podsumowania do faktur za nośniki energii, jak również wyodrębnienie informacji o kosztach funkcjonowania UE ETS nie wpływa w żaden sposób na ceny energii, tym samym nie tworzy nowych, korzystniejszych warunków funkcjonowania sektora przedsiębiorstw. Projektowane przepisy nie będą również miały wpływu na sytuację gospodarstw domowych i ułatwienia w podejmowaniu decyzji o wyborze sprzedawcy energii. Ze względu na duży udział węglowodorów w polskim miksie energetycznym, koszty funkcjonowania systemu UE ETS w podobnej mierze obciążają wszystkich producentów energii w Polsce i w efekcie w porównywalny sposób wpływają na oferowane ceny energii dla gospodarstw domowych. Stąd też zamieszczenie informacji o kosztach funkcjonowania UE ETS będzie miało głównie walor informacyjny, a nie podstawę dla decyzji o zmianie dostawcy energii.

W konsultacjach społecznych projektu zgłoszono kilkanaście opinii. W kontekście skutków ekonomicznych i obciążeń administracyjnych w niektórych opiniach²⁵ wskazano na fakt, iż sprzedawcy gazu, energii i ciepła będą musieli ponieść koszty modyfikacji systemu fakturowania oraz przygotowania i wysyłki poszerzonej dokumentacji załączonej do faktury.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana zmiana nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

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

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt prowadzi do zwiększenia obciążeń administracyjnych po stronie przedsiębiorstw energetycznych. Nakłada bowiem na sprzedawców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła nowy obowiązek informacyjny wykonywany w relacjach z odbiorcami w gospodarstwach domowych. Sprzedawcy ci będą zobowiązani do przygotowywania i przekazywania, wraz z fakturą, podsumowania informacji w niej zawartych. Wykonanie tego obowiązku będzie wymagało opracowania odpowiedniego modelu podsumowania, dostosowania systemów rozliczeniowych, zapewnienia kompletności wymaganych informacji oraz ich bieżącej aktualizacji. Z tego względu projekt należy uznać za powodujący

²⁵ Np. ID ankiety 176165, 171495.

zwiększenie obowiązków administracyjnych po stronie sprzedawców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt wprowadza obowiązek przekazywania odbiorcom w gospodarstwach domowych uproszczonego podsumowania faktury za energię elektryczną, gaz i ciepło, mimo że obowiązujące przepisy już przewidują sektorowe obowiązki informacyjne przy rozliczeniach. Projektowana regulacja może zwiększyć czytelność rachunków, lecz doprecyzowania wymagają pojęcia „kwoty do zapłaty za obrót”, „kwoty do zapłaty za dystrybucję” i „kwoty do zapłaty za funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji”, ponieważ w przeciwnym razie może dojść do rozbieżności w stosowaniu prawa.

Należy zwrócić uwagę, że 29 maja 2026 r. uchwalono ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu dokonania deregulacji w zakresie energetyki (druk sejmowy nr 2578), która wprowadza obowiązek przekazywania odbiorcom energii elektrycznej w gospodarstwach domowych, wraz z fakturą, podsumowania informacji w niej zawartych. Rozwiązanie to jest zbliżone do przewidzianego w projekcie, jednak uchwalona ustawa obejmuje wyłącznie odbiorców energii elektrycznej. Treść podsumowania określona w tej ustawie nie obejmuje ponadto informacji o kwocie do zapłaty za funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Przedstawiony projekt wywołuje ograniczone skutki społeczne, sprowadzające się przede wszystkim do poprawy jakości informacji przekazywanych gospodarstwom domowym w związku z rozliczaniem kosztów energii. Projektowane rozwiązania mają umożliwić odbiorcom lepsze zrozumienie struktury kosztów składających się na końcową wysokość rachunku za energię, gaz lub ciepło, a tym samym zwiększyć przejrzystość i czytelność otrzymywanych rozliczeń. W tym zakresie proponowane zmiany mogą przyczynić się do wzrostu świadomości odbiorców oraz ułatwić im ocenę poszczególnych składników kosztów dostarczanych mediów. Jednocześnie, ze względu na specyfikę rynków energii elektrycznej, gazu oraz ciepła systemowego, potencjalny wpływ projektu na decyzje konsumenckie będzie zróżnicowany.

3. Skutki gospodarcze: Przedłożony projekt nie wywołuje skutków gospodarczych, nie wpływa na warunki funkcjonowania MŚP oraz na sytuację gospodarstw domowych. Przyjęcie projektu może wywołać jednorazowe, niewielkie koszty po stronie sprzedawców energii wynikające z konieczności rozszerzenia dokumentacji przesyłanej wraz z fakturą do odbiorców energii.

4. Skutki finansowe: Projektowana zmiana nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: Kwestie objęte projektem są przedmiotem regulacji prawa UE. W związku ze swobodą wyboru środków służących osiągnięciu celów tych regulacji, w państwach członkowskich UE wykształciły się odmienne rozwiązania służące zapewnieniu czytelności rachunków za energię oraz skutecznej realizacji obowiązków informacyjnych wobec odbiorców końcowych. Rozwiązania te różnią się przede wszystkim stopniem szczegółowości określenia elementów rachunku za energię, przy czym w poszczególnych państwach odmienne wymogi mogą mieć zastosowanie dla energii energetycznej i innych źródeł energii. Szczegółowe przepisy dotyczące zawartości rachunków za energię obowiązują m.in. we Francji i Hiszpanii. We Włoszech 1 lipca 2025 r., weszła w życie reforma, na mocy której określono szczegółowo elementy rachunku za energię elektryczną i gaz ziemny, w tym wprowadzono ujednoliconą pierwszą stronę faktury. Mniejszy stopień szczegółowości regulacji w zakresie zapewnienia jasności i przejrzystości rachunków za dostawy energii elektrycznej obowiązuje m.in. w Estonii, gdzie jednocześnie wykorzystuje się rozwiązania cyfrowe, takie jak centralna platforma wymiany danych Estfeed i oficjalna porównywarka ofert.

Autorzy:

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

dr Danuta Adamiec, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Tomasz Jaroszyński, naczelnik wydziału (pkt V.2, XI.1.2)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

Jacek Krzak, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/