



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Do druku nr 962

Warszawa, 7 lutego 2025 r.

DMP-5.500.1.2025.JB

**Pan Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 16 stycznia 2025 r. (znak: SP5-WP.020.308.15.2024), zawierające wniosek o wydanie opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do projektu ustawy o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023 - 2025 oraz niektórych innych ustaw, uprzejmie informuję, że na podstawie art. 12 ust. 1 w zw. z art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹, w dniu dzisiejszym została wydana opinia Prezesa UOKiK nr 1/2025/P/JB.

Z poważaniem

**Daniel Mańkowski
Wiceprezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Załącznik:

Opinia Prezesa UOKiK nr 1/2025/P/JB

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SP5-WP.020.308.26.2024

Data wpływu 11.02.2025r.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 702 ze zm.



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Warszawa, 7 lutego 2025 r.

DMP-5.500.1.2025.JB

Opinia nr 1/2025/P/JB

do projektu ustawy o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023-2025 oraz niektórych innych ustaw¹

Pismem z dnia 16 stycznia 2025 r. (znak: SPS-WP.020.308.15.2024) Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do Prezesa UOKiK z wnioskiem o wydanie opinii do *projektu ustawy o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023-2025 oraz niektórych innych ustaw* (dalej: projekt ustawy).

Działając na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej², stwierdzam co następuje.

I. Zakres projektu ustawy.

Z uzasadnienia dołączonego do przedmiotowego projektu ustawy wynika, iż celem projektowanych regulacji jest złagodzenie skutków wzrostu cen energii poprzez zmiany w:

1. *ustawie z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023–2025³,*
2. *ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw⁴,*

¹ Druk sejmowy nr 962. Projekt ustawy został odrzucony na pos. nr 27 w dniu 24.01.2025 r.: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=962>.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 702 ze zm.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1622.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1509.

3. *ustawie z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej*⁵,
4. *ustawie z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w - 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu*⁶,
5. *ustawie z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego*⁷.

Projekt ustawy ma na celu wprowadzenie dla odbiorców w gospodarstwach domowych w całym 2025 r. ceny energii elektrycznej na maksymalnym poziomie 412 zł/MWh. Ponadto w zakresie ochrony podmiotów użyteczności publicznej wykonujących kluczowe role władz publicznych w szczególności z zakresu polityki zdrowotnej, edukacyjnej i rodzinno-opiekuńczej, jednostek samorządu terytorialnego w zakresie w jakim zużywają energię elektryczną na realizację zadań publicznych, producentów rolnych, tzw. odbiorców wrażliwych oraz **mikro, małych i średnich przedsiębiorstw**, projekt ustawy przewiduje, że w 2025 r. w rozliczeniach z tymi odbiorcami stosowana będzie cena za obrót energią elektryczną nie wyższa niż tzw. cena maksymalna ustalona na poziomie 500 zł/MWh.

W zakresie paliw gazowych przedkładany projekt ustawy zakłada wprowadzenie mechanizmów ostonowych dla odbiorców paliw gazowych m.in. w gospodarstwach domowych i podmiotach użyteczności publicznej poprzez obowiązek stosowania przez sprzedawców paliw gazowych w rozliczeniach z odbiorcami końcowymi paliw gazowych, o których mowa w art. 62b ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne*⁸, ceny maksymalnej wynoszącej 200,17 zł/MWh w całym 2025 r.

Projekt ustawy przewiduje utrzymanie w 2025 r. wysokości cen i stawek opłat za dostarczone ciepło systemowe odbiorcom wskazanym w art. 4 ust. 1 *ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw* na poziomie nie wyższym niż ceny i stawki stosowane wobec tych odbiorców ciepła wskazanych w ww. ustawie w dniu 30 września 2022 r. powiększone o 40% w każdej grupie taryfowej.

W odniesieniu do przysługującego gospodarstwom domowym bonu energetycznego, zmiany zaproponowane w projekcie ustawy polegają na przedłużeniu jego obowiązywania na cały

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1288.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 303.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 859.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.

2025 r., podwojeniu wysokości otrzymywanych przez beneficjentów środków w ramach bonu energetycznego, a także podwyższenie progu dochodowego uprawniającego do jego przyznania o kwotę 300 zł.

II. Kryteria kwalifikacji planowanego wsparcia jako pomocy publicznej.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (dalej: *TFUE*) „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

Oznacza to, że wsparcie dla przedsiębiorcy podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnia ono następujące przesłanki:

1. udzielane jest przez państwo lub ze środków publicznych,
2. ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub określonych przedsiębiorców albo produkcję określonych towarów),
3. przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku,
4. grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Przepis art. 107 ust. 1 *TFUE* ma zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przedsiębiorstwem jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od swojej formy organizacyjnej i prawnej oraz sposobu finansowania⁹. Bez znaczenia jest również, czy podmiot działa w celu osiągnięcia zysku¹⁰. Jednocześnie, za działalność gospodarczą uznaje się oferowanie dóbr i usług na rynku. Nie ma zatem znaczenia, czy dany podmiot w świetle prawa krajowego jest uznawany za przedsiębiorcę, ani jak kwalifikowana jest jego działalność. Przedsiębiorstwem może być zarówno osoba fizyczna, spółka prawa handlowego, spółka cywilna, przedsiębiorstwo państwowe, ale również stowarzyszenie, fundacja, jednostka badawczo-rozwojowa, czy nawet organ administracji publicznej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu prawa unijnego.

⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie *C-41/90 Klaus Höfner i Fritz Elser przeciwko Macrotron GmbH*, [1991] ECR I-1979, pkt 21.

¹⁰ Orzeczenie TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie *Albany C-67/96*.

III. Ocena projektowanych rozwiązań w świetle postanowień art. 107 ust. 1 TFUE.

Należy wskazać, że przepisy o pomocy publicznej mają zastosowanie do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i jedynie uprzednie ustalenie, że przysporzenie ze środków publicznych związane jest z prowadzoną przez taki podmiot działalnością gospodarczą, powoduje konieczność dokonania analizy spełnienia ww. przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE. Zatem poniższa analiza będzie odnosiła się jedynie do tej części beneficjentów projektowanych rozwiązań, dla których skutki tych rozwiązań związane są z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą.

Dalej, mając na uwadze fakt, iż uznanie wsparcia za stanowiące pomoc publiczną, o której mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, wymaga kumulatywnego spełnienia wszystkich przesłanek wskazanych w tym przepisie, należy podkreślić, iż w razie wykluczenia spełniania jednej z nich nie ma konieczności badania pozostałych przesłanek.

Projekt ustawy, w ramach zmiany *ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023–2025*, przewiduje **zastosowanie w 2025 r. ceny maksymalnej za energię elektryczną dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw** (dalej: MŚP) bez względu na rodzaj czy zakres prowadzonej działalności na poziomie 500 zł/MWh. W kontekście spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, należy stwierdzić, iż zastosowanie ceny maksymalnej dotyczy środków publicznych - przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną lub wytwarzania energii elektrycznej otrzymają ze środków publicznych rekompensatę z tytułu stosowania ceny maksymalnej. Jednocześnie przedmiotowe MŚP w związku z zastosowaniem ww. preferencyjnej ceny energii elektrycznej uzyskają korzyść ekonomiczną, której nie uzyskałyby w normalnych warunkach rynkowych. Ponadto mechanizm ten należy uznać za selektywny z uwagi na skierowanie go wyłącznie do MŚP. Oceniając z kolei przesłankę groźby lub zakłócenia konkurencji oraz wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE¹¹, należy podkreślić, iż generalnie jest ona spełniona, w sytuacji, gdy dane wsparcie udzielane jest przedsiębiorcy uczestniczącemu w wymianie handlowej między państwami członkowskimi. Kiedy pomoc państwa wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w porównaniu do innych przedsiębiorstw konkurujących w handlu wewnątrzunijnym, zakłada się, iż chociażby potencjalnie handel ten został przez tę pomoc naruszony¹². Należy jednakże zauważyć, iż w orzecznictwie Komisji Europejskiej i sądów unijnych przesłanka ta jest rozumiana bardzo szeroko. Wpływ na wymianę handlową nie

¹¹ Zobacz pkt 6 Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (Dz. Urz. UE C 262 z 19.07.2016 r.).

¹² Np. orzeczenie ETS w sprawie Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji (C-730/79).

oznacza automatycznie, że towary beneficjenta muszą być eksportowane na rynki innych państw członkowskich, lecz wystarczy, aby na rynku danego państwa konkurowały ze sobą co najmniej dwa produkty¹³, z których jeden pochodzi z innego państwa członkowskiego¹⁴. Skutkiem udzielenia przez państwo pomocy na rzecz nie eksportującego przedsiębiorcy jest bowiem możliwość utrzymania produkcji krajowej na dotychczasowym poziomie lub nawet jej wzrost, przy czym przedsiębiorstwa z innych państw członkowskich mają tym samym mniejsze szanse na eksport swoich towarów na rynek tego państwa członkowskiego¹⁵. Należy w tym zakresie zauważyć, iż zakłócenie konkurencji dotyczy zarówno aktualnie istniejącej konkurencji, jak i zakłóceń w zakresie konkurencji potencjalnej (np. dany środek pomocowy będzie skutkował istotnymi trudnościami w wejściu na rynek dla przedsiębiorstw, które dopiero zechcą w nim uczestniczyć). Istotne jest również to, iż okoliczności takie jak nieznaczne rozmiary przedsiębiorstwa, niewielka kwota wsparcia (wykraczająca jednakże poza kwotę *de minimis*), bądź ograniczone znaczenie gospodarcze sektora nie wyłączają same z siebie możliwości uznania, że pomoc wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Należy także podkreślić, iż Komisja Europejska, co do zasady uznaje, iż przesłanka ta jest spełniona w przypadku, gdy spełnione są przesłanki wskazane w pkt 1-3, a obalenie tego domniemania wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia. Uwzględniając powyższe, w przypadku planowanego instrumentu ceny maksymalnej energii elektrycznej dla MŚP przesłankę groźby lub zakłócenia konkurencji oraz wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE należy także uznać za spełnioną.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż **proponowane w projekcie ustawy zastosowanie ceny maksymalnej za energię elektryczną dla MŚP w 2025 r. będzie stanowić pomoc publiczną w rozumieniu w art. 107 ust. 1 TFUE.**

W związku z koniecznością zapewnienia zgodności ww. rozwiązania z przepisami o pomocy publicznej w art. 5 pkt 5-7 projektu ustawy przewidziano dostosowanie obowiązujących przepisów do projektowanego wprowadzenia cen maksymalnych energii elektrycznej dla MŚP także w 2025 r. Projektowana nowelizacja dotyczy zmiany przepisów art. 37, 38 i 38a ustawy z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego, które określają zasady przyznawania pomocy w formie maksymalnych cen energii elektrycznej dla MŚP w okresie 1 lipca 2024 - 31 grudnia 2024 r. jako pomocy *de minimis*, pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie oraz pomocy publicznej, zgodnych odpowiednio z:

¹³ Wydaje się, iż przedmiotowe wyjaśnienia mogą mieć również zastosowanie do usług.

¹⁴ Np. wyrok ETS w sprawie C-305/89 Włochy przeciwko Komisji.

¹⁵ Np. orzeczenie ETS w sprawie C-102/87 Francja przeciwko Komisji.

- rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*¹⁶,
- rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym¹⁷,
- rozporządzeniem Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury¹⁸ oraz
- rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu¹⁹ (dalej: rozporządzenie KE 651/2014) - pomoc dla mikroprzedsiębiorstw, o której mowa w art. 19c tego rozporządzenia.

Dalsze zastosowanie przepisów ww. rozporządzeń - tj. w odniesieniu do ceny maksymalnej za energię elektryczną dla MŚP w 2025 r. - jest możliwe. Konieczne jest jednak przestanie do Komisji Europejskiej za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zaktualizowanego zgłoszenia skróconych informacji na temat programu pomocowego opartego na przepisach rozporządzenia KE 651/2014²⁰ - przedłużenia programu „Zastosowanie w drugiej połowie 2024 r. ceny maksymalnej energii elektrycznej w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi (mikroprzedsiębiorstwami)” - SA.117523.

IV. Obowiązek notyfikacji.

W związku z powyższym, analizowane przepisy projektu ustawy o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023-2025 oraz niektórych innych ustaw, nie podlegają obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 108 ust. 3 TFUE.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 2023/2831 z 15.12.2023 r.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r. ze zm.

¹⁸ Dz. Urz. UE L 190 z 28.06.2014 r. ze zm.

¹⁹ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r. ze zm.

²⁰ Mając na uwadze obowiązki w zakresie monitorowania pomocy publicznej wynikające z art. 9 i 11 rozporządzenia 651/2014, dotyczące zapewnienia przez państwo członkowskie publikacji na kompleksowej stronie internetowej skróconych informacji na temat programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych wraz z pełnym tekstem programu, podmiot opracowujący taki program jest zobowiązany, zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, do niezwłocznego poinformowania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - przez teletransmisję danych w formie elektronicznej, na formularzu udostępnionym przez Prezesa UOKiK - o wejściu w życie programu.

Z poważaniem
Daniel Mańkowski
Wiceprezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/