



Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt 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.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Zbigniewa Krzysztofa Kuźmiuka.

(-) Waldemar Andzel; (-) Anna Baluch; (-) Ryszard Bartosik; (-) Barbara Bartuś; (-) Mariusz Błaszczak; (-) Zbigniew Bogucki; (-) Joanna Borowiak; (-) Bożena Borys-Szopa; (-) Artur Chojecki; (-) Tadeusz Chrzan; (-) Krzysztof Czarnecki; (-) Lidia Czechak; (-) Władysław Dajczak; (-) Zbigniew Dolata; (-) Przemysław Drabek; (-) Anna Gembicka; (-) Szymon Giżyński; (-) Mariusz Gosek; (-) Marcin Grabowski; (-) Filip Kaczyński; (-) Sebastian Kaleta; (-) Jan Kanthak; (-) Fryderyk Sylwester Kapinos; (-) Anna Krupka; (-) Mariusz Krystian; (-) Wioletta Maria Kulpa; (-) Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk; (-) Ewa Leniart; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Antoni Macierewicz; (-) Ewa Malik; (-) Jerzy Materna; (-) Aleksander Mikołaj Mrówczyński; (-) Anna Paluch; (-) Teresa Pamuła; (-) Monika Pawłowska; (-) Bolesław Piecha; (-) Rafał Romanowski; (-) Artur Szałabawka; (-) Krzysztof Szczucki; (-) Paweł Szrot; (-) Jacek Świat; (-) Krzysztof Tchórzewski; (-) Robert Telus; (-) Włodzimierz Tomaszewski; (-) Sylwester Tułajew; (-) Jan Warzecha; (-) Marek Wesoły; (-) Patryk Wicher; (-) Elżbieta Witek; (-) Agnieszka Wojciechowska van Heukelom; (-) Agata Wojtyszek; (-) Tadeusz Woźniak; (-) Tomasz Zieliński.

U S T A W A

z dnia ...

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

Art. 1. W ustawie z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023–2025 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1622) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

a) w pkt 1:

- lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) 693 zł/MWh albo 500 zł/MWh albo 412 zł/MWh – w przypadku odbiorców uprawnionych, o których mowa w pkt 2 lit. 1, z wyłączeniem odbiorców, którzy zawarli umowę z ceną dynamiczną energii elektrycznej w rozumieniu art. 3 pkt 6d ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r.- Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266,834 i 859), zwaną dalej „ustawą – Prawo energetyczne””;

- lit. b otrzymuje brzmienie:

„b) 693 zł/MWh albo 500 zł/MWh– w przypadku odbiorców uprawnionych, o których mowa w pkt 2 lit. b–f,”

b) w pkt 2 w lit. a wyrazy „do dnia 30 września 2025 r. ” zastępuje się wyrazami „do dnia 31 grudnia 2025 r.”,

2) w art. 3:

a) w ust. 1:

– w pkt 1 lit. d otrzymuje brzmienie:

„d) wynoszącą 412 zł/MWh w okresie od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r.”;

– pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) art. 2 pkt 2 lit. b-f, wynoszącą:

a) 693 zł/MWh w okresie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r.,

b) 500 zł/MWh w okresie od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r.”,

- uchyla się pkt 4,

b) w ust. 5 wyrazy „lit. d–f” zastępuje się wyrazami „lit. b–f”,

- c) w ust. 7 wyrazy „lit. d i e” zastępuje się wyrazami „lit. b–e”;
- 3) w art. 5:
- a) w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w pkt 2 w lit. a i b wyrazy „lit. d–f” zastępuje się wyrazami „lit. b–f”,
 - b) w ust. 2 pkt 4 otrzymuje brzmienie:
„4) od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r., w terminie do dnia 30 listopada 2025 r.”,
 - c) po ust. 6a dodaje się ust. 6b w brzmieniu:
„6b. Odbiorcy uprawnieni, którzy złożyli oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, i posiadali status odbiorcy uprawnionego na dzień 31 grudnia 2024 r. i spełniali warunki uznania za odbiorców uprawnionych na dzień 1 stycznia 2025 r. nie są obowiązani do składania nowych oświadczeń na 2025 r.”;
- 4) w art. 6 w ust. 2 wyrazy „lit. d–f” zastępuje się wyrazami „lit. b–f”;
- 5) w art. 8:
- a) użyte w ust. 3 w pkt 1–4 i w ust. 3a wyrazy „, na 2024 r. albo na 2025 r., z uwzględnieniem odpowiednio art. 51a lub art. 51b” zastępuje się wyrazami „, na 2024 r. albo na 2025 r., z uwzględnieniem odpowiednio art. 51a”,
 - b) w ust. 3c w zdaniu pierwszym wyrazy „ust. 3b pkt 1 lub 2 stosowana do dnia 30 czerwca 2025 r.,” zastępuje się wyrazami „ust. 3b pkt 1 lub 2”,
 - c) uchyla się ust. 3d,
 - d) ust. 4ab otrzymuje brzmienie:
„4ab. Dla podmiotów uprawnionych, o których mowa w ust. 3:
 - 1) pkt 1–3, w przypadku braku zatwierdzenia przez Prezesa URE taryfy lub jej zmiany obejmującej co najmniej okres od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r.,
 - 2) pkt 4 lub ust. 3a
– na potrzeby rekompensaty wypłacanej za ten okres, ceną odniesienia, o której mowa w ust. 2, jest średnia cena, opublikowana zgodnie z art. 10 ust. 1 odpowiednio pkt 4 ustawy 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, stosowana przez dany podmiot uprawniony dla danej grupy taryfowej.”,
 - e) w ust. 5a wyrazy „30 września 2025 r.” zastępuje się wyrazami „31 grudnia 2025 r.”,
 - f) w ust. 8 wyrazy „31 grudnia 2024 r.” zastępuje się wyrazami „31 grudnia 2025 r.”,

- g) w ust. 9 wyrazy „31 grudnia 2024 r.” zastępuje się wyrazami „31 grudnia 2025 r.”,
- h) uchyla się ust. 9a,
- i) uchyla się ust. 13a;
- 6) w art. 13 w ust. 1a pkt 3 otrzymuje brzmienie:
 - „3) 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. – w terminie od dnia 1 maja 2026 r. do dnia 31 września 2026 r.”;
- 7) w art. 17 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:
 - „2a. Zarządca rozliczeń otrzymuje środki na wypłatę rekompensat na 2025 r. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Do przekazywania środków ust. 3-11 stosuje się odpowiednio.”;
- 8) w art. 43:
 - a) ust. 2b otrzymuje brzmienie:
 - „2b. Maksymalny limit wydatków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na wypłatę rekompensat za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2025 r.. wynosi:
 - 1) w 2025 r. – 7 582 400 000 zł;
 - 2) w 2026 r. – 1 000 000 000 zł.”;
 - b) w ust. 3 i 4 wyrazy „w ust. 1, 2a albo 2b” zastępuje się wyrazami „w ust. 1 albo 2a”,
 - c) w ust. 5 wyrazy „dnia 25 stycznia 2026 r. – w przypadku rekompensat za okres od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 30 września 2025 r” zastępuje się wyrazami do dnia „25 stycznia 2026 r. – w przypadku rekompensat za 2025”.

Art. 2. W ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1509) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 3:
 - a) w ust. 3 w pkt 2 uchyla się lit. b,
 - b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:
 - „3a. W 2025 r. średnia cena wytwarzania ciepła w rekompensatą przyjmuje wartość:
 - 1) 119,39 zł/GJ netto dla ciepła wytwarzanego w źródłach ciepła opalanych gazem ziemnym lub olejem opałowym,
 - 2) 103,82 zł/GJ netto dla ciepła wytwarzanego w pozostałych źródłach ciepła.”;
- 2) w art 3b:

- a) w ust. 1 w pkt 2:
- we wprowadzaniu do wyliczenia wyrazy „30 czerwca 2025 r.” zastępuję się wyrazami „31 grudnia 2024 r.”,
 - uchyla się lit. b,
- b) w ust. 2 pkt 2:
- we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „30 czerwca 2025 r.” zastępuję się wyrazami „31 grudnia 2024 r.”,
 - uchyla się lit. b,
- c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:
- „2a. Przedsiębiorstwa energetyczne, o których mowa odpowiednio w ust. 1 i 2, w 2025 r. przyjmują i wprowadzają do stosowania w rozliczeniach z odbiorcami, o których mowa w art. 4 ust. 1, w przypadkach, o których mowa odpowiednio w ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ceny i stawki opłat, o których mowa w tych przepisach nie wyższe niż ceny i stawki opłat w każdej grupie taryfowej, powiększone w stosunku do cen i stawek opłat stosowanych na dzień 30 września 2022 r. o 40%.”,
- d) w ust. 3 we wprowadzenia do wyliczenia wyrazy „30 czerwca” zastępuję się wyrazami „31 grudnia”;
- 3) w art. 12aa ust. 1 wyrazy „do dnia 30 czerwca 2025 r.” zastępuje się wyrazami „do dnia 31 grudnia 2025 r.”;
- 4) w art. 12b:
- a) w ust. 1¹ pkt 2 otrzymuje brzmienie:
- „2) od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. – w terminie od dnia 1 września 2025 r. do dnia 15 maja 2026 r.”,
- b) w ust. 1b pkt 2 otrzymuje brzmienie:
- „2) art. 12aa – za okres od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2025 r.”,
- c) w ust. 3b w pkt 2:
- wyrazy „ do dnia 30 czerwca 2025 r.” zastępuje się wyrazami „do dnia 31 grudnia 2025 r.”,
 - wyrazy „dnia 31 października 2025 r.” zastępuje się wyrazami „do dnia 31 maja 2026 r.”;
- 5) w art. 30:
- a) w ust. 4ba w pkt 4 na końcu wyrażenia dodaje się średnik i dodaje się pkt 5 i 6 w brzmieniu:
- „5) na wypłaty za trzeci kwartał 2025 r. – do dnia 31 sierpnia 2025 r.;

- 6) na wypłaty za czwarty kwartał 2025 r. – do dnia 31 października 2025 r.;”,
- b) w ust. 4f skreśla się wyraz „2024 r.”,
- c) w ust. 5 w pkt 7 na końcu wyrażenia dodaje się średnik i dodaje się pkt 8 w brzmieniu:
„8) 30 września 2026 r. – w przypadku środków na wypłatę wyrównań dla przedsiębiorstw energetycznych, o których mowa w art. 3b ust. 2, za okres od dnia 1 lipca 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r.”;
- 6) w art. 32 w ust. 5 wyrazy „2025 r.” zastępuje się wyrazami „2026 r.”;
- 7) w art. 59a w ust. 1 wyrazy „30 czerwca” zastępuje się wyrazami „31 grudnia”;
- 8) w art. 59b ust. 1b otrzymuje brzmienie:
„1b. Wytwórca ciepła, na wniosek sprzedawcy ciepła w danym systemie ciepłowniczym złożony nie później niż do dnia 31 marca 2026 r., jest obowiązany przekazać temu sprzedawcy ciepła informację o cenie ciepła, cenie za zamówioną moc cieplną oraz cenie nośnika ciepła lub stawce opłaty miesięcznej za zamówioną moc cieplną i stawce opłaty za ciepło w wysokości odpowiadającej średniej cenie wytwarzania ciepła z rekompensatą, za każdy miesiąc wskazany w tym wniosku przypadający w okresie od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r., w terminie 7 dni od dnia złożenia tego wniosku.”;
- 9) w art. 62:
- a) w ust. 1¹:
- po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:
„1a) w roku 2025 wynosi 1 000 000,00 zł;”
- w pkt 2 wyrazy „2025-2035” zastępuje się wyrazami „2026-2036”;
- b) po ust. 1a dodaje się ust. 1aa w brzmieniu:
„1aa. Maksymalny limit wydatków z Funduszu przeznaczonych na wyrównania, o których mowa w art. 12a ust. 1 i art. 12aa ust. 1, oraz świadczenia wyrównawcze, o których mowa w art. 15a, w roku 2025 wynosi 5 000 000 000,00 zł.”;
- c) po ust. 1b dodaje się ust. 1ba w brzmieniu:
„1ba. Maksymalny limit wydatków z Funduszu przeznaczonych na wyrównania, o których mowa w art. 12aa ust. 1, w roku 2026 wynosi 700 000 000,00 zł.”;

Art. 3. W 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1288) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 10 w ust. 1 uchyla się pkt 6;
- 2) w art. 38 w ust. 1 w pkt 1 wyrazy „, art. 51a ust. 1, 3 i 4 lub art. 51b ust. 1, 3 i 4” zastępuje się wyrazami „lub art. 51a ust. 1, 3 i 4”;
- 3) uchyla się art. 51b.

Art. 4. W 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 303) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w tytule ustawy w ogólnym określeniu przedmiotu ustawy wyrazy „w 2023 r. oraz w 2024 r.” zastępuje się wyrazami „w latach 2023–2025”;
- 2) w art. 1:
 - a) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) cenę maksymalną paliw gazowych oraz stawki opłat za świadczenie usług dystrybucji paliw gazowych stosowane w rozliczeniach z niektórymi odbiorcami paliw gazowych w latach 2023 - 2025.”;
 - b) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) zasady i tryb refundacji kwoty odpowiadającej podatkowi VAT wynikającej z opłaconej faktury dokumentującej dostarczenie paliw gazowych od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. oraz w 2025 r. do odbiorcy paliw gazowych;”;
- 3) w art. 3:
 - a) ust. 1 w pkt 2 na końcu wyrażenia dodaje się przecinek i dodaje się pkt 3 i 4 w brzmieniu:

„3) od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. podmiot uprawniony stosuje w rozliczeniach z odbiorcami paliw gazowych, o których mowa w art. 62b ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne, zwanymi dalej „odbiorcami uprawnionymi”, cenę wynoszącą 200,17 zł/MWh,
 - 4) od dnia 1 stycznia 2025r. do dnia 31 grudnia 2025 r. podmiot uprawniony inny niż przedsiębiorstwo energetyczne, o którym mowa w art. 62c ust. 1 ustawy- Prawo energetyczne, stosuje w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi, cenę paliw gazowych równą cenie paliw gazowych zatwierdzonej w taryfie

przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 62c ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne.”,

b) po ust. 1a dodaje się ust. 1aa w brzmieniu:

„1aa. Jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne, o którym mowa w art. 62c ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, nie posiada zatwierdzonej taryfy dla paliw gazowych obowiązującej w okresie od 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r., podmiot uprawniony, inny niż przedsiębiorstwo energetyczne, o którym mowa w art. 62c ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, stosuje w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi ceny paliw gazowych zatwierdzone w taryfie obowiązującej dla przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 62c ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, w dniu 1 stycznia 2022 r. do dnia poprzedzającego dzień wprowadzenia w życie taryfy, o której mowa w ust. 1 pkt 2. W przypadku zatwierdzenia taryfy przedłożonej do zatwierdzenia, zgodnie z art. 63a ust. 2 cena maksymalna paliw gazowych dla podmiotów innych niż podmiot, o którym mowa w art. 62c ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, jest równa cenie paliw gazowych ustalonych zgodnie z ust. 1 pkt 4.”,

c) ust. 1c otrzymuje brzmienie:

„1c. W przypadku zatwierdzenia zmiany taryfy, o której mowa w art. 63a ust. 2 ustawy, cena maksymalna paliw gazowych dla podmiotu uprawnionego innego niż przedsiębiorstwo energetyczne, o którym mowa w art. 62c ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, jest równa cenie paliw gazowych ustalonych zgodnie z ust. 1 pkt 4.”,

d) w ust. 3 wyrazy „w okresie od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. lub w okresie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r.” zastępuje się wyrazami „w okresie od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r., w okresie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r. lub w 2025 r.”,

e) w ust. 6 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Stawki te stosuje się do dnia 31 grudnia 2024 r. oraz w 2025 r.”,

f) ust. 7a i 7b otrzymują brzmienie:

„7a. Podmiot uprawniony wykonujący działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji paliw gazowych na potrzeby odbiorców uprawnionych, posiadający zatwierdzoną i obowiązującą taryfę dla paliw gazowych, w taryfie przeznaczonej do stosowania w 2024 r. lub 2025 r. lub jego części uwzględnia do stosowania w rozliczeniach usług dystrybucji paliw gazowych świadczonych w okresie od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. oraz w 2025 r. dla odbiorców

uprawnionych, również stawki opłat za świadczenie usług dystrybucji uwzględnione w ostatniej taryfie dla usług dystrybucji paliw gazowych stosowanej w 2022 r.

7b. Podmiot uprawniony, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji paliw gazowych na potrzeby odbiorców uprawnionych, do dnia wprowadzenia do stosowania taryfy przeznaczonej do stosowania w 2024 r. lub 2025 r., stosuje w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi w okresie od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. oraz w 2025 r. stawki opłat, o których mowa w ust. 7a.”;

- 4) w art. 3a w ust. 1 w części wspólnej po wyrazach „30 czerwca 2024 r.” dodaje się wyrazy „oraz w 2025 r.”;
- 5) w art. 4:
 - a) w ust. 3a po wyrazach „na 2024 r.” dodaje się wyrazy „oraz na 2025 r.” oraz po wyrazach „do dnia 30 czerwca 2024 r.” dodaje się wyrazy „oraz w 2025 r.”,
 - b) ust. 3b po wyrazach „na 2024 r.” dodaje się wyrazy „oraz na 2025 r.”,
 - c) w ust. 6 w pkt 2 po wyrazach „kolejnej taryfy” dodaje się wyraz „albo” oraz dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) w 2025 r. od dnia następującego po dniu zakończenia okresu jego obowiązywania do dnia zatwierdzenia kolejnej taryfy”;
- 6) w art. 6 w ust. 7 w zdaniu drugim wyrazy „od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. oraz za okres od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r.” zastępuje się wyrazami „od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r., za okres od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r. oraz za 2025 r.”;
- 7) w art. 7:
 - a) w ust. 1 w pkt 2 po kropce na końcu wyrażenia dodaje się średnik i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) za rok 2025 – nie wcześniej niż od dnia 15 maja 2026 r. i nie później niż do dnia 31 sierpnia 2026 r.”,
 - b) w ust. 3 w pkt 2 kropkę na końcu wyrażenia zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) 31 października 2026 r. - za rok 2025.”,
 - c) w ust. 4 w pkt 2 kropkę na końcu wyrażenia zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) 31 grudnia 2026 r. - za rok 2025.”;
- 8) w art. 9:

- a) w ust. 6 wyrazy „31 marca 2026 r.” zastępuje się wyrazami „31 grudnia 2026 r.”,
 - b) w ust. 6a wyrazy „31 stycznia 2026 r.” zastępuje się wyrazami „31 grudnia 2026 r.”;
- 9) w art. 11:
- a) w ust. 2:
 - w pkt 2 na końcu wyrażenia dodaje się przecinek i dodaje się pkt 3 w brzmieniu: „3) 31 grudnia 2026 r. - za rok 2025.”,
 - w części wspólnej wyrazy „8 stycznia 2025 r. lub do dnia 8 stycznia 2026 r. zastępuje się wyrazami „8 stycznia 2025 r., do dnia 8 stycznia 2026 r. lub do dnia 8 stycznia 2027 r.”,
 - b) w ust. 3 wyrazy „po dniu 8 stycznia 2025 r. - w zakresie wysokości rekompensaty niewypłaconej za rok 2023 lub po dniu 8 stycznia 2026 r. - w zakresie wysokości rekompensaty niewypłaconej za rok 2024.” zastępuje się wyrazami „po dniu 8 stycznia 2025 r. - w zakresie wysokości rekompensaty niewypłaconej za rok 2023, po dniu 8 stycznia 2026 r. - w zakresie wysokości rekompensaty niewypłaconej za rok 2024 lub po dniu 8 stycznia 2027 r. - w zakresie wysokości rekompensaty niewypłaconej za rok 2025”,
 - c) w ust. 5 w pkt 2 na końcu wyrażenia dodaje się przecinek i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:
 - „3) 31 grudnia 2026 r. - za rok 2025”;
- 10) w art. 14 w ust. 1 po wyrazach „do dnia 31 grudnia 2024 r. lub na część tego okresu” dodaje się wyrazy „ lub całość lub część 2025 r.”;
- 11) w art. 15 w ust. 1:
- a) w pkt 1 wyrazy „od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. oraz w okresie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r.” zastępuje się wyrazami „od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 30 czerwca 2024 r., w okresie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r. oraz w 2025 r.”,
 - b) w pkt 2 po wyrazach „30 czerwca 2024 r.” dodaje się wyrazy „oraz w 2025 r.”;
- 12) w art. 18 w części wspólnej wyrazy „od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. oraz od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r.” zastępuje się wyrazami „od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r., od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. oraz w 2025 r.”;
- 13) w art. 18a:

- a) użyte wielokrotnie wyrazy „lub w okresie od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r” zastępuje się wyrazami „, w okresie od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. lub w 2025 r.”,
- b) w ust. 1 wyrazy „za okres od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r.” zastępuje się wyrazami „za okres od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. oraz w 2025 r.”,
- c) w ust. 2 wyrazy:
- „lub do dnia 30 czerwca 2024 r.” zastępuje się wyrazami „, do dnia 30 czerwca 2024 r. lub w 2025 r.”,
 - „lub w okresie do dnia 30 czerwca 2024 r. do innego dokumentu wysyłanego do tego odbiorcy odpowiednio w 2023 r. lub 2024 r.” zastępuje się wyrazami „, w okresie do dnia 30 czerwca 2024 r. lub w 2025 r. do innego dokumentu wysyłanego do tego odbiorcy odpowiednio w 2023 r., w 2024 r. lub w 2025 r.”;
- 14) w art. 19 w ust. 1 wyrazy „30 września 2024 r.” zastępuje się wyrazami „28 lutego 2026 r.”;
- 15) po art. 85a dodaje się art. 85b w brzmieniu:
- „Art. 85b. Maksymalny limit wydatków Funduszu COVID-19 na wypłatę rekompensat i refundacji VAT za 2025 r. wynosi:
- 1) w 2025 r. w zakresie:
 - a) rekompensaty, o której mowa w art. 4 ust. 2 i 3a - 3 223 000 000,00 zł,
 - b) refundacji podatku VAT, o której mowa w art. 18 - 300 000 000,00 zł;
 - 2) w 2026 r. w zakresie:
 - a) rekompensaty, o której mowa w art. 4 ust. 2 i 3a - 673 000 000,00 zł,
 - b) refundacji podatku VAT, o której mowa w art. 18 - 140 000 000,00 zł;
 - 3) w 2027 r. - w zakresie refundacji podatku VAT, o której mowa w art. 18 - 100 000 000,00 zł.
2. Maksymalny limit wydatków Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji w zakresie rekompensaty, o której mowa w art. 4 ust. 4, za 2025 r. wynosi w:
- 1) 2025 r. - 180 000 000,00 zł;
 - 2) 2026 r. - 32 000 000,00 zł.
3. Przepisy art. 85 ust. 2 i 2a stosuje się odpowiednio.”.

Art. 5. W 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 (Dz. U. z 2024 r., poz. 859) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Bon energetyczny jest świadczeniem pieniężnym przysługującym jednorazowo gospodarstwu domowemu jednoosobowemu, w którym wysokość przeciętnego miesięcznego dochodu w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323 i 858) za 2023 r. lub 2024 r., zwanego dalej "przeciętnym dochodem za 2023 r." lub "przeciętnym dochodem za 2024 r.", nie przekraczała kwoty 2800 zł, oraz gospodarstwu domowemu wieloosobowemu, w którym wysokość przeciętnego dochodu za 2023 r. lub przeciętnego dochodu za 2024 r. na osobę nie przekraczała kwoty 2000 zł.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku gdy wysokość przeciętnego dochodu za 2023 r. lub przeciętnego dochodu za 2024 r. na osobę przekraczała kwoty, o których mowa w ust. 1, bon energetyczny przysługuje w wysokości różnicy między kwotą bonu energetycznego a kwotą, o którą został przekroczony przeciętny dochód za 2023 r. lub przeciętny dochód za 2024 r. na osobę.”,

c) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Bon energetyczny przyznaje się w wysokości:

- 1) 600 zł - gospodarstwu domowemu jednoosobowemu;
- 2) 800 zł - gospodarstwu domowemu wieloosobowemu składającemu się z 2 do 3 osób;
- 3) 1000 zł - gospodarstwu domowemu wieloosobowemu składającemu się z 4 do 5 osób;
- 4) 1200 zł - gospodarstwu domowemu wieloosobowemu składającemu się z co najmniej 6 osób.”,

d) w ust. 8 pkt 1-4 otrzymują brzmienie:

„1) 1200 zł - gospodarstwu domowemu jednoosobowemu;

- 2) 1600 zł - gospodarstwu domowemu wieloosobowemu składającemu się z 2 do 3 osób;
- 3) 2000 zł - gospodarstwu domowemu wieloosobowemu składającemu się z 4 do 5 osób;
- 4) 2400 zł - gospodarstwu domowemu wieloosobowemu składającemu się z co najmniej 6 osób.”,

e) po ust. 10 dodaje się ust. 11:

„11. Bon energetyczny za okres od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. jest wypłacany jednorazowo.”;

2) w art. 3 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Wniosek o wypłatę bonu energetycznego za okres od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. składa się odpowiednio wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby, która go składa, zwanej dalej "wnioskodawcą", w terminie od dnia 1 lutego 2025 r. do dnia 30 września 2025 r. Wniosek o wypłatę bonu energetycznego złożony po terminie określonym w zdaniu pierwszym pozostawia się bez rozpoznania.”;

3) w art. 5 po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Gmina składa wojewodzie wniosek o przekazanie dotacji celowej, o której mowa w ust. 2 na wypłatę bonu energetycznego za okres od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r., w terminie do dnia 15 lutego 2025 r. Do dnia 20 grudnia 2025 r. gmina może złożyć korektę wniosku.”;

4) w art. 6 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta w terminie do dnia 31 stycznia 2026 r. przedstawia wojewodzie rozliczenie dotacji celowej, o której mowa w art. 5 ust. 2, z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych bonów energetycznych za okres od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r., sporządzone za okres od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. Wojewodowie przedstawiają ministrowi właściwemu do spraw energii zbiorcze rozliczenie dotacji celowej, o której mowa w art. 5 ust. 2, w terminie do dnia 28 lutego 2026 r.”,

5) w art. 37:

a) w ust. 3 wyrazy „31 grudnia 2024 r.” zastępują się wyrazami „31 grudnia 2025 r.”,

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

6. Przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 1, uprawniony do rozliczeń za energię elektryczną po cenie maksymalnej w okresie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2025 r., w terminie do dnia 28 lutego 2026 r. składa do podmiotu udzielającego pomocy informację o pomocy udzielanej na podstawie ustawy zmienianej w art. 23, zwaną dalej „informacją o pomocy”;

6) w art. 38:

a) w ust. 4 wyrazy „31 grudnia 2024 r.” zastępują się wyrazami „31 grudnia 2025 r.”,

b) ust. 5a otrzymuje brzmienie:

„5a. Przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 1, uprawniony do rozliczeń za energię elektryczną po cenie maksymalnej w okresie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2025 r., w terminie do dnia 28 lutego 2026 r., składa do podmiotu udzielającego pomocy informację o pomocy.”;

7) w art. 38a w ust. 1 w pkt 3 w lit. a oraz w ust. 8 wyrazy „31 grudnia 2024 r.” zastępują się wyrazami „31 grudnia 2025 r.”;

8) w art. 42 w ust. 1 pkt 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2) w 2025 r. - 2 920 000 000 zł;

3) w 2026 r. - 600 000 000 zł;”.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Wybuch pandemii COVID – 19 w 2020 r. oraz rosyjska inwazja na Ukrainę w 2022 r. zdestabilizowały rynki światowe, skutkując dotkliwymi zarówno dla przedsiębiorców jak i obywateli - odbiorców energii wzrostami cen energii. Skutki tych negatywnych wydarzeń z ostatnich lat, do których trzeba zaliczyć utrzymujące się podwyższone ceny nośników energii, dalej są odczuwane przez społeczeństwo, w szczególności przez gospodarstwa domowe. Kolejną grupą, poza odbiorcami w gospodarstwach domowych, wrażliwą na wzrost cen nośników energii są szeroko rozumiane podmioty użyteczności publicznej, do której należą placówki służby zdrowia, szkoły i uczelnie wyższe, placówki zajmujące się opieką nad różnymi grupami społecznymi (jednostki pomocy społecznej, jednostki systemu oświaty). Przedmiotowa grupa odbiorców w dużej mierze podlega organizacyjnie jednostkom samorządu terytorialnego. Wzrost cen odczuwają także polscy przedsiębiorcy, w szczególności mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa.

W sytuacjach kryzysowych rządzący powinni umieć reagować na kryzysy, które mogą destabilizować normalne funkcjonowanie państwa oraz zagrażać jego obywatelom. W ten sposób działał rząd Zjednoczonej Prawicy przed 13 grudnia 2023 r. odpowiadając na kryzys na rynku energii i wzrosty jej cen instrumentem tzw. tarczy energetycznej. Rozwiązania przyjęte w systemie tarczy pozwoliły zneutralizować dotkliwe skutki wzrostu cen energii. Instrument ten okazał się tak korzystny i zasadny dla obywateli i przedsiębiorców, że rząd Donalda Tuska zdecydował się na przedłużenie jego funkcjonowania. Oczywiście działanie to było zaplanowane na zbyt małą skalę czasową i w związku z tym mało konsekwentne. Obecnie skutek wahań cen na rynku energii skutki negatywnych działań rządzących Polską są mocno odczuwane przez społeczeństwo i przedsiębiorców. Podmiotami szczególnie narażonymi na wzrost cen nośników energii są również podmioty użyteczności publicznej, tj. placówki służby zdrowia, szkoły, uczelnie wyższe czy domy pomocy społecznej.

Celem składanego projektu ustawy jest przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu Polaków z uwagi na inflację oraz niekorzystną sytuację ekonomiczną w kraju. Budżety polskich rodzin są obciążone w dużym stopniu kosztami nośników cen energii. Składany projekt ustawy przyczyni się do ochrony przed zawirowaniami na rynkach energii oraz do łagodzenia skutków kryzysu energetycznego dla podmiotów użyteczności publicznej oraz mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Konieczne jest zatem wprowadzenie działań osłonowych obejmujących cały 2025 r.

Należy mieć na uwadze to, że wprowadzane mechanizmy osłonowe oddziałują na podstawowe potrzeby współczesnego świata, tj. na dostęp do nośników energii. Wprowadzane rozwiązania zapewnią Polakom, w całym 2025 r., ochronę przed wzrostem kosztów energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła przy zachowaniu odpowiednich proporcji dotyczących odbiorców, cenami nośników energii na rynkach, a łącznymi kosztami, którymi obciążony jest budżet państwa.

Projektowana ustawa pozwoli na uruchomienie skutecznych instrumentów zwiększających bezpieczeństwo energetyczne gospodarstw domowych, a w szczególności tych obywateli, którzy najbardziej narażeni są na ubóstwo energetyczne. Proponowane rozwiązania zwiększą bezpieczeństwo funkcjonowania podmiotów użyteczności publicznej oraz będą stanowić wsparcie dla sektora przedsiębiorstw. Wprowadzana regulacja pozwoli na zmniejszenie kosztów zakupu energii elektrycznej wynikających w szczególności z poziomu cen energii na rynku. Wprowadzone mechanizmy pozwolą na to by ceny energii elektrycznej nie wzrosły do końca 2025 r.

Projekt ustawy wprowadza rozwiązania osłonowe, wspierające gospodarstwa domowe, mieszkańców budynków wielolokalowych, jak i odbiorców wrażliwych w zakupie paliw gazowych. Proponowane przepisy zakładają wprowadzenie w 2025 r. mechanizmu polegającego na zagwarantowaniu odbiorcom chronionym paliw gazowych oraz odbiorcom, którzy realizują zadania z zakresu użyteczności publicznej ceny maksymalnej paliw gazowych.

Wprowadzane regulacje mają na celu w 2025 r. wsparcie gospodarstw domowych i instytucji użyteczności publicznej przez zmniejszenie opłat wynikających ze wzrostu cen paliw, co przekłada się na dostawy cen ciepła. Rozwiązania te pozwolą na utrzymanie mechanizmu ograniczającego obciążenia finansowe związane z opłatami za ciepło ponoszone przez gospodarstwa domowe lub instytucje użyteczności publicznej. Wprowadzane regulacje pozwolą również na zmniejszenie ryzyka dotyczącego zatorów płatniczych w przypadku nadmiernego obciążenia odbiorców płatnościami za dostarczone ciepło.

Proponowane przez wnioskodawców przepisy są tożsame z obywatelskim projektem ustawy o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła oraz niektórych innych ustaw. Zawierają analogiczne mechanizmy wsparcia stanowiące odpowiedź na rosnące potrzeby społeczeństwa i mające na względzie dobro obywateli.

Projekt ustawy zakłada, wprowadzenie dla odbiorców w gospodarstwach domowych w całym 2025 roku ceny energii elektrycznej na maksymalnym poziomie 412 zł/MWh. Z kolei 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 zakładają, że w roku 2025 w rozliczeniach z tymi odbiorcami stosuje się cenę za obrót energią elektryczną nie wyższą niż tzw. cena maksymalna ustalona na poziomie 500 zł/MWh.

W zakresie paliw gazowych przedkładany projekt ustawy wprowadza mechanizmy osłonowe funkcjonujące już w 2023 r., zapewniając dostawy paliw gazowych dla odbiorców paliw gazowych m.in. w gospodarstwach domowych, podmiotach użyteczności na stabilnym poziomie cenowym, jednocześnie utrzymując płynność finansową przedsiębiorstw energetycznych. W konsekwencji projektowane przepisy pozytywnie wpłyną na stabilność finansową gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw energetycznych. Przedmiotowy projekt zakłada 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, ceny maksymalnej wynoszącej 200,17 zł/MWh w okresie od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r.

Projekt ustawy w materii stabilizacji cen ciepła ma na celu wprowadzenie wsparcia dla gospodarstw domowych i instytucji użyteczności publicznej poprzez zmniejszenie obciążeń finansowych związanych z opłatami za dostarczone ciepło, ponoszonymi przez te podmioty na rok 2025. Proponowana regulacja przewiduje utrzymanie w 2025 roku wysokości ponoszonych przez tych odbiorców cen i stawek opłat za dostarczone ciepło systemowe na poziomie nie wyższym niż ceny i stawki stosowane wobec odbiorców ciepła wskazanych w ustawie w dniu 30 września 2022 r. powiększone o 40% w każdej grupie taryfowej w danym systemie ciepłowniczym. Dla odbiorcy ciepła będącego podmiotem uprawnionym oznacza to zachowanie przez cały rok 2025 cen i stawek za dostarczone ciepło na poziomie nie wyższym niż określony przepisami ustawy pułap.

W związku trwającą niestabilną sytuacją na rynku energetycznym wnioskodawcy uznają za celowe przedłużenie bonu energetycznego na kolejny 2025 r. Mechanika działania bonu pozostanie ta sama. Jediną różnicą jest jego wysokość – ze względu na wydłużenie funkcjonowania bonu energetycznego na cały 2025 rok, proponuje się podwojenie wysokości otrzymywanych przez beneficjentów środków w ramach bonu energetycznego, a także podwyższenie progu dochodowego uprawniającego do jego przyznania o kwotę 300 zł.

Dostosowano przepisy dot. pomocy publicznej do przedłużonego wsparcia dla MSP do końca 2025 r.

Łączny koszt proponowanych w ustawie zmian dla budżetu państwa nie powinien przekroczyć kwoty 13 - 14 mld zł.

Projekt ustawy pociąga za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa.

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Projekt ustawy dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców i praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej i pozytywnie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania są w ocenie wnioskodawców zgodne z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 236).

Biorąc pod uwagę, że proponowane regulacje mają istotne znaczenie dla społeczeństwa, są ważne i pomocne dla obywateli, przedsiębiorców, podmiotów użyteczności publicznej, przede wszystkim wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społecznym proponuje się, aby ustawa weszła w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

Termin wejścia w życie ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i nie stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projekt ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt 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

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Zbigniew Kuźmiuk

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Celem składanego projektu ustawy jest przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu Polaków z uwagi na inflację oraz niekorzystną sytuację ekonomiczno – społeczną w kraju. Budżety polskich rodzin są obciążone w dużym stopniu kosztami nośników cen energii, a składany projekt ustawy przyczyni się do ochrony przed zawirowaniami na rynkach energii oraz przyczyni się do łagodzenia skutków kryzysu energetycznego dla podmiotów użyteczności publicznej oraz mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Konieczne jest zatem wprowadzenie działań osłonowych obejmujących cały 2025 r.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Nie

Cel, który ma być osiągnięty za pomocą przedmiotowego projektu ustawy nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

- a) Projekt jest spójny z dotychczasowymi regulacjami.
- b) Projekt jest zgodny z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw.

- c) Projekt jest zgodny z prawem międzynarodowym oraz prawem UE.
- d) Projektowana ustawa weeszłaby w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projektowana ustawa pozwoli na uruchomienie skutecznych instrumentów zwiększających bezpieczeństwo energetyczne gospodarstw domowych, a w szczególności tych obywateli, którzy najbardziej narażeni są na ubóstwo energetyczne. Proponowane rozwiązania zwiększą bezpieczeństwo funkcjonowania podmiotów użyteczności publicznej oraz będą stanowić wsparcie dla sektora przedsiębiorstw. Jednostki samorządu terytorialnego zostaną objęte ochroną przed nadmiernymi podwyżkami cen energii elektrycznej w 2025 r. Wprowadzana regulacja pozwoli na złagodzenie kosztów zakupu energii elektrycznej wynikających w szczególności z poziomu cen energii na rynku. Wprowadzone mechanizmy pozwolą na to by ceny energii elektrycznej nie wzrosły do końca 2025 r. Projekt ustawy wprowadza rozwiązania osłonowe, wspierające gospodarstwa domowe, mieszkańców budynków wielolokalowych, jak i odbiorców wrażliwych w zakupie paliw gazowych. Proponowane przepisy zakładają ulgę obejmującą 2025 r., która będzie polegać na zagwarantowaniu odbiorcom chronionym paliw gazowych oraz odbiorcom, którzy realizują zadania z zakresu użyteczności publicznej. Wprowadzane regulacje mają na celu kontynuację w 2025 r. wsparcia gospodarstw domowych i instytucji użyteczności publicznej przez zmniejszenie opłat wynikających z wzrostu cen paliw, co przekłada się na dostawy cen ciepła. Projektowane przepisy zakładają ograniczenie wysokości ponoszonych kosztów przez tych odbiorców opłat, które dotyczą dostaw ciepła na ogrzewanie i przygotowanie ciepłej wody użytkowej, w tym także tych, które dotyczą czynszów gospodarstw domowych, wspólnot mieszkaniowych oraz innych podmiotów, które na mocy ustawy są zobowiązane do zapewnienia ciepła do lokali. Rozwiązania te pozwolą na utrzymanie mechanizmu ograniczającego obciążenia finansowe związane z opłatami za ciepło ponoszone przez gospodarstwa domowe lub instytucje użyteczności publicznej. Wprowadzane regulacje pozwolą również na zmniejszenie ryzyka dotyczącego zatorów płatniczych w przypadku nadmiernego obciążenia odbiorców płatnościami za dostarczone ciepło. W związku z tym projektowana regulacja będzie miała pozytywny wpływ na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe i podmioty użyteczności publicznej oraz odbiorców wrażliwych.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Cel projektu ustawy jest szczególnie ważny z uwagi na bardzo trudną sytuację na rynku energii. Projektowane rozwiązania przyczynią się do przeciwdziałania skutkom ubóstwa energetycznego. Z uwagi na rosnącą inflację oraz niekorzystną sytuację społeczno – ekonomiczną Polski proponowane regulacje wpłyną korzystnie na gospodarkę. Składany projekt ustawy przyczyni się do ochrony przed zawirowaniami na rynkach energii oraz przyczyni się również do złagodzenia skutków kryzysu energetycznego dla gospodarstw domowych, podmiotów użyteczności publicznej oraz mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Regulacja będzie miała pośrednio pozytywny wpływ na rynek pracy poprzez stworzenie warunków mających na celu ochronę obywateli przed nadmiernymi podwyżkami cen nośników energii oraz ochronę mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Ustabilizowanie poziomu ponoszonych wydatków zmiękczy ew. perturbacje na rynku pracy, będące często efektem wysokiego poziomu inflacji.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt ustawy pociąga za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa. Łączny koszt proponowanych w ustawie zmian nie powinien przekroczyć kwoty 13 - 14 mld zł.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt ustawy pociąga za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa.
Projekt ustawy nie pociąga za sobą skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ Nie

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ Nie



Warszawa, 30 grudnia 2024 r.

BEOS-WPEiM-2660/24

DS 1120. 507. 2024 (2)
30. 12. 2024Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego 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 (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Kuźmiuk)

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy ma na celu wprowadzenie, na bazie obowiązujących obecnie przepisów, rozwiązań chroniących w 2025 roku określone podmioty przed wzrostem kosztów energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła.

Projektodawcy proponują znowelizowanie:

- ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023-2025¹, dalej jako „ustawa o środkach nadzwyczajnych”, w zakresie jej art. 2, art. 3, art. 5, art. 6, art. 8, art. 13, art. 17 i art. 43 (art. 1 projektu);
- ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw², dalej jako „ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła”, w zakresie jej art. 3, art. 3b, art. 12aa, art. 12b, art. 30, art. 32, art. 59a, art. 59b i art. 62 (art. 2 projektu);
- ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1622.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1509.

w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej³, dalej jako „ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej”, w zakresie jej art. 10, art. 38 i art. 51b (art. 3 projektu);

- ustawy 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 gazu⁴, dalej jako „ustawa o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych”, w zakresie jej tytułu oraz art. 1, art. 3, art. 3a, art. 4, art. 6, art. 7, art. 9, art. 11, art. 14, art. 15, art. 18, art. 18a, art. 19 i art. 85b (art. 4 projektu);

- 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 systemowego⁵, dalej jako „ustawa o bonie energetycznym”, w zakresie jej art. 2, art. 3, art. 5, art. 6, art. 37, art. 38, art. 38a i art. 42 (art. 5 projektu).

Projektowane zmiany dotyczą przede wszystkim 1) przedłużenia do 31 grudnia 2025 r. okresu obowiązywania funkcjonujących mechanizmów kontroli cen energii elektrycznej, wytwarzania ciepła oraz paliw gazowych; 2) ustalenia maksymalnej wysokości tych cen; 3) ustalenia wysokości limitów wydatków z określonych funduszy, przeznaczonych na wypłacanie rekompensat; 4) ustalenia wysokości bonu energetycznego i maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wypłatę tych bonów.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Z uwagi na przedmiot projektu ustawy należy uwzględnić:

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE⁶, dalej: „dyrektywa 2019/944”;

- zalecenie Komisji (UE) 2023/2407 z dnia 20 października 2023 r. dotyczące ubóstwa energetycznego⁷, dalej: „zalecenie Komisji 2023/2407”.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2019/944 ustanawia ona wspólne zasady dotyczące wytwarzania, przesyłu, dystrybucji, magazynowania energii i dostaw energii elektrycznej, wraz z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów, w celu stworzenia prawdziwie zintegrowanych, konkurencyjnych, ukierunkowanych na potrzeby konsumenta, elastycznych, uczciwych i przejrzystych rynków energii elektrycznej w Unii Europejskiej. Określa ona również tryb współpracy między państwami członkowskimi, organami

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1288.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 303, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 859.

⁶ Dz. Urz. UE L 158 z 14.6.2019, s. 125.

⁷ Dz. Urz. UE C, 2023/2407, 23.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2407/oj>.

regulacyjnymi i operatorami systemów przesyłowych służącej stworzeniu w pełni wzajemnie połączonego rynku wewnętrznego energii elektrycznej, zwiększającego integrację energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wolną konkurencją oraz bezpieczeństwem dostaw.

Art. 5 ust. 1-6 dyrektywy 2019/944 stanowią:

„1. Dostawcom przysługuje swoboda w ustalaniu ceny, po jakiej dostarczają energię elektryczną odbiorcom. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu zapewnienia skutecznej konkurencji między dostawcami.

2. Państwa członkowskie zapewniają ochronę dotkniętych ubóstwem energetycznym i wrażliwych odbiorców będących gospodarstwami domowymi, zgodnie z art. 28 i 29, za pomocą polityki socjalnej lub środków innych niż interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej.

3. W drodze odstępstwa od ust. 1 i 2 państwa członkowskie mogą stosować interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej dla dotkniętych ubóstwem energetycznym lub wrażliwych odbiorców będących gospodarstwami domowymi. Takie interwencje publiczne muszą spełniać warunki określone w ust. 4 i 5.

4. Interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej: a) muszą służyć ogólnemu interesowi gospodarczemu i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia ogólnego interesu gospodarczego; b) muszą być jasno określone, przejrzyste, wolne od dyskryminacji i możliwe do zweryfikowania; c) muszą gwarantować unijnym przedsiębiorstwom energetycznym dostęp do odbiorców na równych warunkach; d) muszą być ograniczone w czasie i proporcjonalne w odniesieniu do ich beneficjentów; e) nie mogą pociągać za sobą dodatkowych kosztów dyskryminujących uczestników rynku.

5. Każde państwo członkowskie, które stosuje interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu, przestrzega również art. 3 ust. 3 lit. d i art. 24 rozporządzenia (UE) 2018/1999⁸, niezależnie od tego, czy liczba gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym w tym państwie członkowskim jest znacząca.

6. W okresie przejściowym służącym wprowadzeniu skutecznej konkurencji między dostawcami w odniesieniu do umów na dostawy energii elektrycznej, a także aby osiągnąć w pełni skuteczne ustalanie cen detalicznych energii elektrycznej na zasadach rynkowych zgodnie z ust. 1, państwa

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1, ze zm.).

członkowskie mogą stosować interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawę energii elektrycznej dla odbiorców będących gospodarstwami domowymi oraz dla mikroprzedsiębiorstw, które nie korzystają z interwencji publicznych na mocy ust. 3.”.

W zaleceniu Komisji 2023/2407 zwrócono się do państw członkowskich, aby m.in.:

„5. Wyraźnie rozróżniły środki strukturalne mające na celu rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego od środków mających na celu poprawę przystępności cenowej energii.

6. Nadały priorytet skutecznym i dobrze ukierunkowanym środkom strukturalnym w celu zwalczania podstawowych przyczyn ubóstwa energetycznego, jeśli chodzi o efektywność energetyczną, renowację budynków, modernizację termiczną (z poszanowaniem charakteru budynków), dostęp do energooszczędnych urządzeń i energii ze źródeł odnawialnych. Państwa członkowskie mogą uzupełnić środki strukturalne dobrze ukierunkowanymi środkami mającymi na celu poprawę przystępności cenowej energii, takimi jak ukierunkowane wsparcie dochodu i taryfy socjalne, lub tymczasowe wsparcie gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym.

7. Wprowadziły środki zapobiegające odłączaniu odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym i odbiorców wrażliwych za pośrednictwem ukierunkowanych systemów wsparcia finansowego, a także podjęły działania, zarówno krótko-, jak i długoterminowe, obejmujące m.in. plany płatności i doradztwo w zakresie efektywności energetycznej, umowy na dostawy alternatywne lub pomoc ze strony służb socjalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Aby zapewnić dalszą ochronę konsumentów i ciągłość dostaw, państwa członkowskie powinny zapewnić dostawcę z urzędu.

8. Zapewniły spójność polityk, w szczególności polityki energetycznej i społecznej, oraz unikały wprowadzania sprzecznych środków. Państwa członkowskie powinny uwzględnić ubóstwo energetyczne w szerszej rozumianej i zintegrowanej polityce społecznej i w podejściach do sprawiedliwości społecznej oraz stosować strategie polityczne sprzyjające włączeniu społecznemu i wzmocnieniu pozycji, w szczególności w odniesieniu do gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, najemców, osób zajmujących mieszkania socjalne i mieszkających w budynkach o najgorszej charakterystyce energetycznej.”.

2.2. Z uwagi na przedmiot projektu ustawy należy także uwzględnić:

- art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: „TfUE”, dotyczące zasad przyznawania pomocy przez państwo;
- rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹, dalej: „rozporządzenie 2015/1589”;

⁹ Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015, s. 9.

- rozporządzenie 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 minimis¹⁰, dalej „rozporządzenie 2023/2831”;
- rozporządzenie 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 rolnym¹¹, dalej: „rozporządzenie 1408/2013”;
- rozporządzenie 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 akwakultury¹², dalej: „rozporządzenie 717/2014”.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w TfUE, 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.

Zakaz udzielania pomocy państwa nie jest jednak bezwzględny. Zgodna z rynkiem wewnętrznym jest np. pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów. Za zgodną z rynkiem wewnętrznym może być natomiast uznana np. pomoc przeznaczona na zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego (art. 107 ust. 3 lit. b TfUE).

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TfUE Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swoich uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeżeli uzna, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, wszczyna niezwłocznie procedurę wyjaśniającą. Państwo członkowskie nie może wprowadzić w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej w trybie rozporządzenia 2015/1589. Wskazane rozporządzenie określa w szczególności tryb informowania Komisji o planach przyznania pomocy, postępowanie wyjaśniające Komisji oraz konsekwencje braku poinformowania Komisji. Zgodnie z art. 1 lit. d rozporządzenia 2015/1589 „program pomocowy” oznacza każde działanie, na którego podstawie, bez potrzeby dalszych środków wdrażających, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w akcie w sposób ogólny i abstrakcyjny oraz każde działanie, na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 2023/2831 z 15.12.2023.

¹¹ Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 9, ze zm.

¹² Dz. Urz. UE L 190 z 28.06.2014, s. 45, ze zm.

„Nowa pomoc” w rozumieniu art. 1 lit. c rozporządzenia 2015/1589 oznacza każdą pomoc, czyli programy pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy.

W myśl art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 z zastrzeżeniem odmiennych przepisów rozporządzeń wydanych zgodnie z art. 109 TfUE lub innych jego przepisów, zainteresowane państwo członkowskie zgłasza Komisji w odpowiednim czasie wszelkie plany przyznania nowej pomocy.

Zgodnie z art. 16 w zw. z art. 1 lit. f rozporządzenia 2015/1589 pomoc niezgodna z prawem, w tym wprowadzona w życie z naruszeniem art. 108 ust. 3 TfUE, podlega zwrotowi wraz z odsetkami.

Art. 108 ust. 4 TfUE stanowi, że Komisja może przyjąć rozporządzenia dotyczące kategorii pomocy państwa, w odniesieniu do których Rada postanowiła, zgodnie z art. 109 TfUE, że mogą one zostać zwolnione z procedury przewidzianej w art. 108 ust. 3 TfUE. Aktami przyjętymi na tej podstawie prawnej są rozporządzenie 2023/2831, rozporządzenie 1408/2013 oraz rozporządzenie 717/2014.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. W art. 1 projektu ustawy zawarto propozycje zmian w ustawie o środkach nadzwyczajnych, a w art. 3 projektu ustawy – propozycje zmian w ustawie o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej. Obie wskazane ustawy w pierwotnych, a także w nowelizowanych wersjach¹³, miały na celu wprowadzenie mechanizmów ograniczających skutki wzrostu cen energii elektrycznej dla określonych kategorii odbiorców w ramach prawnych wyznaczonych przez dyrektywę 2019/944.

Rozwiązania zawarte w tych ustawach nie zostały dotychczas zakwestionowane przez Komisję Europejską, a na podstawie informacji pochodzących z jej bazy można stwierdzić, że w tym zakresie nie toczy się obecnie żadne postępowanie przeciwko Polsce¹⁴. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE także nie było spraw, w których regulacje tego rodzaju zostały uznane za niezgodne z prawem UE.

Zaproponowane w projekcie zmiany utrzymują, co do zasady, model regulacyjny przyjęty we wskazanych ustawach, przedłużając stosowanie dotychczasowych rozwiązań i wprowadzając pewne uzupełnienia. Można uznać, że projektowane zmiany mieszczą się w określonym przez dyrektywę 2019/944 modelu tzw. interwencji publicznej, która służy ogólnemu interesowi gospodarczemu, jest niedyskryminacyjna i proporcjonalna oraz zostaje

¹³ Por. ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1831).

¹⁴ <https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/> (dostęp: 27.12.2024).

wprowadzona na przejrzystych zasadach. Nowelizowane regulacje tworzą instrument o charakterze przejściowym, który ma na celu ustabilizowanie sytuacji na rynku energii elektrycznej i przywrócenie na nim zasad konkurencji.

W świetle powyższego art. 1 i art. 3 projektu ustawy należy uznać za niesprzeczne z dyrektywą 2019/944. W analizowanym obszarze należy jednak wziąć pod uwagę także przepisy rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii¹⁵, dalej: „rozporządzenie 2022/1854”. Rozporządzenie to ustanawiało interwencję w sytuacji nadzwyczajnej w celu złagodzenia skutków wysokich cen energii za pomocą wyjątkowych, ukierunkowanych i ograniczonych w czasie środków (art. 1 zdanie pierwsze). Art. 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2022/1854 stanowiły: „1. Dochody rynkowe producentów uzyskane z wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł, o których mowa w art. 7 ust. 1¹⁶, są ograniczone do maksymalnej kwoty 180 EUR/MWh wyprodukowanej energii elektrycznej. 2. Państwa członkowskie zapewniają, aby pułap dochodów rynkowych dotyczył wszystkich dochodów rynkowych producentów i, w stosownych przypadkach, pośredników uczestniczących w hurtowych rynkach energii elektrycznej w imieniu producentów, niezależnie od rynkowych ram czasowych, w których ma miejsce transakcja, oraz od tego, czy energia elektryczna jest przedmiotem obrotu dwustronnego czy scentralizowanego.” Art. 12 rozporządzenia 2022/1854 stanowił: „Na zasadzie odstępstwa od unijnych przepisów dotyczących interwencji publicznych w zakresie ustalania cen, państwa członkowskie mogą stosować interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej do MŚP¹⁷. Takie interwencje publiczne: a) uwzględniają roczne zużycie przez beneficjenta w ciągu ostatnich pięciu lat i utrzymują zachętę do ograniczania zapotrzebowania; b) spełniają warunki określone w art. 5 ust. 4 i 7 dyrektywy (UE) 2019/944; c) w stosownych przypadkach spełniają warunki określone w art. 13 niniejszego rozporządzenia”.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 rozporządzenia 2022/1854 było ono stosowane do dnia 31 grudnia 2023 r. Nie jest ono zatem obecnie wiążącym aktem prawnym, który stanowiłby punkt odniesienia przy ocenie zgodności projektu ustawy z prawem UE. Trzeba jednak odnotować, że rozporządzenie 2022/1854 określało istotne warunki, które były brane pod uwagę przy ocenie zgodności z prawem UE nowelizacji ustawy o środkach nadzwyczajnych oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej. Upływ terminu stosowania tego aktu oznacza, że analizując zmieniane przepisy

¹⁵ Dz. Urz. UE L1 261 z 7.10.2022, s. 1.

¹⁶ Te źródła to: a) energia wiatrowa; b) energia słoneczna (energia słoneczna termiczna i fotowoltaiczna); c) energia geotermalna; d) energia wodna z elektrowni bez zbiorników; e) paliwa z biomasy (stałe lub gazowe paliwa z biomasy), z wyłączeniem biometanu; f) odpady; g) energia jądrowa; h) węgiel brunatny; i) produkty ropopochodne; j) torf.

¹⁷ Małe lub średnie przedsiębiorstwo.

przywołanych ustaw nie można już uwzględnić przepisów rozporządzenia 2022/1854, które dawały państwom członkowskim możliwość utrzymywania obniżonych cen energii elektrycznej dla MŚP, z pominięciem przepisów o pomocy publicznej¹⁸.

W związku z powyższym projekt ustawy powinien zostać poddany analizie pod kątem zgodności z art. 107 ust. 1 TfUE ustalającym reguły przyznawania pomocy przedsiębiorcom przez państwa członkowskie. W myśl orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dalej: „TSUE”, pomoc udzielona przez państwo członkowskie przedsiębiorcy jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, jeżeli spełnia cztery przesłanki: 1) pomoc została udzielona przez państwo członkowskie lub przy użyciu jego zasobów, 2) pomoc stanowi dla przedsiębiorstwa korzyść, 3) pomoc ma charakter selektywny, 4) pomoc grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Przesłanki te muszą być spełnione kumulatywnie¹⁹.

Przewidziane w projekcie ustawy wprowadzenie cen maksymalnych energii elektrycznej można uznać za wsparcie udzielone przez państwo członkowskie. Jest ono adresowane do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i jest dla nich korzystne. Oznacza to spełnienie przesłanki pierwszej i drugiej.

W myśl orzecznictwa TSUE pomoc udzielana przedsiębiorstwom przez państwo ma charakter selektywny, jeżeli sprzyja „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi, które znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Nie stanowią natomiast pomocy korzyści stosowane bez rozróżnienia do wszystkich podmiotów²⁰. Okoliczność, że liczba przedsiębiorstw, które mogą domagać się przyznania pomocy, jest bardzo znacząca, czy też, że przedsiębiorstwa te należą do różnych sektorów, nie wystarcza, by wykluczyć selektywny charakter pomocy. Z przepisów projektowanej ustawy wynika, że wsparcie będzie dotyczyć wyłącznie mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Ustanawiana pomoc ma zatem charakter selektywny.

W odniesieniu do przesłanki groźby zakłócenia lub zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi przyjmuje się w orzecznictwie TSUE, że dla jej zaistnienia nie jest konieczne wykazanie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji. Wystarczające jest

¹⁸ Tę kwestię podniósł Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w piśmie z dnia 24 kwietnia 2024 r. dotyczącym rządowego projektu ustawy bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DMP-5.0240.2.2024); <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12384301/13053882/13053884/dokument665018.pdf> (dostęp: 27.12.2024).

¹⁹ Zob. wyrok TSUE z 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, *Altmark*.

²⁰ Wyrok TSUE z 15 listopada 2011 r. w sprawach połączonych C-106/09 P i C-107/09, *Komisja (C-106/09 P) i Królestwo Hiszpanii (C-107/09 P) p. Government of Gibraltar i Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, pkt 73-75.

wykazanie jedynie potencjalnego wpływu pomocy na tę wymianę handlową i zakłócenie konkurencji²¹. Nie można wykluczyć, że projektowane wsparcie zakłóci lub zagrozi zakłóceniem konkurencji oraz wpłynie na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TfUE program pomocowy podlega notyfikacji Komisji Europejskiej. Wykonaniu art. 108 ust. 3 TfUE służy, na gruncie polskiego prawa, ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²². Stosownie do art. 12 ust. 1 tej ustawy projekty programów pomocowych (np. projekty ustaw przewidujące udzielanie pomocy publicznej) wymagają uzyskania opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie – ministra właściwego do spraw rolnictwa.

3.2. Odnośnie do zaproponowanych w art. 4 projektu zmian w ustawie o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych należy odnotować, że ustawa ta miała służyć stosowaniu rozporządzenia 2022/1854²³. Jak wskazano wyżej, rozporządzenie to nie jest już stosowane. Przepisy art. 4 projektu ustawy dotyczą m.in. ustalania ceny maksymalnej paliw gazowych, stosowanej przez podmiot uprawniony w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi²⁴, do których nie zalicza się MŚP. Wobec tego nie powstaje tutaj wątpliwość dotycząca pomocy publicznej, jak w przypadku przepisów dotyczących energii elektrycznej. W konsekwencji art. 4 projektu ustawy można uznać za niesprzeczny z prawem UE.

3.3. Jeśli chodzi o propozycje zmian w ustawie o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł (art. 2 projektu), trzeba odnotować, że nie są one bezpośrednio objęte zakresem prawa UE. Można jednak zauważyć, że cele tej ustawy, którym służą również proponowane w projekcie zmiany, są zbieżne z zaleceniem Komisji 2023/2407, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny podejmować działania w celu rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego. Art. 2 projektu ustawy można więc uznać za niesprzeczny z prawem UE.

3.4. Odnośnie do art. 5 projektu ustawy trzeba odnotować, że zawiera on zmiany w art. 37 ustawy o bonie energetycznym, który dotyczy pomocy *de minimis* udzielanej przedsiębiorcy będącemu małym lub średnim przedsiębiorstwem, oraz art. 38 i art. 38a ustawy o bonie energetycznym, które dotyczą pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcy będącemu mikroprzedsiębiorstwem.

²¹ Wyrok TSUE z 24 listopada 2011 r. w sprawie C-458/09 P, *Republika Włoska p. Komisji*.

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 702, ze zm.

²³ Zob. rządowy projekt ustawy o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (druk nr 2804, IX kadencja Sejmu).

²⁴ Odbiorcami uprawnionymi w rozumieniu tej ustawy są odbiorcy paliw gazowych, o których mowa w art. 62b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266).

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o bonie energetycznym cena maksymalna w odniesieniu do przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit. b i c ustawy o środkach nadzwyczajnych, będącym małym lub średnim przedsiębiorstwem stanowi pomoc *de minimis* w rozumieniu art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy, albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie w rozumieniu art. 2 pkt 10a ustawy o pomocy publicznej, i jest udzielana zgodnie z przepisami rozporządzenia 2023/2831, rozporządzenia 1408/2013 i rozporządzenia 717/2014. Opiniowany projekt ustawy zakłada przedłużenie okresu stosowania tej regulacji z 31 grudnia 2024 r. do 31 grudnia 2025 r. (zmiana art. 37 ust. 3 ustawy o bonie energetycznym).

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o bonie energetycznym cena maksymalna w odniesieniu do przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 2 pkt 2 lit. b i c ustawy o środkach nadzwyczajnych, będącym mikroprzedsiębiorstwem stanowi pomoc publiczną udzielaną na podstawie art. 19c rozporządzenia 651/2014 i po spełnieniu określonych w nim warunków. Opiniowany projekt ustawy zakłada przedłużenie okresu stosowania tej regulacji z 31 grudnia 2024 r. do 31 grudnia 2025 r. (zmiana art. 38 ust. 4 ustawy o bonie energetycznym).

Art. 37 i art. 38 ustawy o bonie energetycznym zmierzają do zapewnienia zgodności wskazanych tam rodzajów pomocy publicznej z rozporządzeniami Komisji. Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2023/2831 środki pomocy, które spełniają warunki określone w tym rozporządzeniu, nie podlegają wymogowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 108 ust. 3 TfUE. Podobnie, zgodnie z art. 3 rozporządzenia 651/2014 wyłączona z obowiązku zgłoszenia jest pomoc spełniająca warunki określone w tym rozporządzeniu. Projektowane środki pomocowe nie podlegają w związku z tym obowiązkowi notyfikacji. Proponowane zmiany w art. 37 i art. 38 ustawy o bonie energetycznym mogłyby w konsekwencji zostać uznane za niepodlegające notyfikacji. Ze względu na to, że proponowane zmiany łączą się z nowelizacją ustawy o środkach nadzwyczajnych, która nasuwa wątpliwości, jeśli chodzi o pomoc publiczną dla MŚP (zob. pkt 3.1 powyżej), kwestia ta również powinna zostać zaopiniowana przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ponieważ art. 37 ustawy o bonie energetycznym dotyczy pomocy *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie, projekt ustawy powinien zostać zaopiniowany także przez ministra właściwego do spraw rolnictwa.

4. Konkluzja

Poselski projekt 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 dotyczy zagadnień objętych zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z uwagi na to, że przepisy art. 1, art. 3 i art. 5 projektu mogą zostać uznane za plan pomocy państwa w rozumieniu art. 108 ust. 3 TfUE, istnieją podstawy do skierowania przez Marszałka Sejmu wniosku do Prezesa Urzędu Ochrony

Konkurencji i Konsumentów oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa o wydanie opinii na podstawie art. 12 w związku z art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

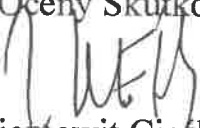
W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE.

Autor:

Tomasz Jaroszyński
naczelnik wydziału
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślik



Warszawa, 30 grudnia 2024 r.

BEOS-WPEiM-2661/24

DS. 1120.507.2024
30.12.2024Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt 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 (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Kuźmiuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy ma na celu wprowadzenie, na bazie obowiązujących obecnie przepisów, rozwiązań chroniących w 2025 roku określone podmioty przed wzrostem kosztów energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła.

Projektodawcy proponują znowelizowanie:

- ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023-2025¹, w zakresie jej art. 2, art. 3, art. 5, art. 6, art. 8, art. 13, art. 17 i art. 43 (art. 1 projektu);
- ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw², w zakresie jej art. 3, art. 3b, art. 12aa, art. 12b, art. 30, art. 32, art. 59a, art. 59b i art. 62 (art. 2 projektu);
- ustawy 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 elektrycznej³, w zakresie jej art. 10, art. 38 i art. 51b (art. 3 projektu);
- ustawy 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 gazu⁴, w zakresie jej tytułu oraz art. 1, art. 3, art. 3a, art. 4, art. 6, art. 7, art. 9, art. 11, art. 14, art. 15, art. 18, art. 18a, art. 19 i art. 85b (art. 4 projektu);

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1622.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1509.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1288.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 303, ze zm.

- 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 systemowego⁵, w zakresie jej art. 2, art. 3, art. 5, art. 6, art. 37, art. 38, art. 38a i art. 42 (art. 5 projektu).

Projektowane zmiany dotyczą przede wszystkim 1) przedłużenia do 31 grudnia 2025 r. okresu obowiązywania funkcjonujących mechanizmów kontroli cen energii elektrycznej, wytwarzania ciepła oraz paliw gazowych; 2) ustalenia maksymalnej wysokości tych cen; 3) ustalenia wysokości limitów wydatków z określonych funduszy, przeznaczonych na wypłacanie rekompensat; 4) ustalenia wysokości bonu energetycznego i maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wypłatę tych bonów.


Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt 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 jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Tomasz Jaroszyński
naczelnik wydziału
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślik

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 859.

Związek Województw RP

ul. Świętojska 5/7

00-236 Warszawa

Dot. poselskiego 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

W opinii Województwa Zachodniopomorskiego:

- 1) wprowadzenie mechanizmu pozwalającego na utrzymanie stałej ceny energii elektrycznej do końca 2025 r. dla gospodarstw domowych, a także dla jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów użyteczności publicznej, które kierując się obowiązkiem wypełnienia swoich statutowych zadań z zakresu usług dla ludności (świadczenie opieki zdrowotnej, funkcjonowanie systemu edukacji, pomoc społeczna itp.) i działając pod presją czasu, zawarły w okresie tzw. górki cenowej w 2022 r. niekorzystne, wieloletnie kontrakty na dostawy energii obejmujące swym zakresem również 2025 r. jest zmianą pozytywną. Jednakże słusznym wydaje się, utrzymanie cen energii na poziomie obowiązującym w drugiej połowie 2024 r. tj. dla gospodarstw domowych – 500 zł/MWh, dla jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów użyteczności publicznej, o których mowa powyżej – 693 zł/MWh.
- 2) wprowadzenie mechanizmu polegającego na zagwarantowaniu odbiorcom chronionym paliwa gazowego oraz odbiorcom, którzy realizują zadania z zakresu użyteczności publicznej jednolitej ceny maksymalnej paliwa gazowego jest zmianą pożądaną. Rozwiązanie systemowe, polegające na ustaniu jednolitej ceny dla wszystkich odbiorców podlegających ochronie zrówna obecnie zróżnicowane ceny oferowane przez sprzedawców, którzy nie widzą powodu do stosowania cen niższych niż te, które ustalone zostały w Taryfie sprzedawcy zatwierdzonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Ma to również odzwierciedlenie w ofertach składanych w ramach postępowań na zakup paliwa gazowego podmiotom publicznym. Jednolita cena paliwa gazowego dla odbiorcy chronionego będzie ceną neutralną, a o wyborze wykonawcy decydować będzie cena, jaka znajdzie się w ofercie wykonawcy dla podmiotu niechronionego. Natomiast trudno odnieść się do wysokości ceny maksymalnej i ocenić jej skutki dla budżetu Państwa.

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
Wydział Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji Niejawnych

Adres siedziby:

ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 40, 70-421 Szczecin
wejście od ul. Mazowieckiej 14
tel.: (+48 91) 45 42 820, wbioin@wzp.pl, www.wzp.pl

Adres korespondencyjny:

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 40, 70-421 Szczecin
www.wzp.pl

3) w ramach ochrony odbiorców ciepła systemowego, zobowiązano przedsiębiorstwa energetyczne do stosowania w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi maksymalną cenę dostawy ciepła, powiększoną w stosunku do cen i stawek opłat stosowanych na dzień 30 września 2022 r. odpowiednio o:

46% – w okresie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r.;

52% – w okresie od dnia 1 stycznia 2025 do dnia 30 czerwca 2025 r.

Stawki te odzwierciedlają w minimalny sposób wzrost cen ciepła na rynku.

Maksymalna cena ciepła została obwarowana również limitem wynikającym z wprowadzenia nowej wysokości średniej ceny wytwarzania ciepła z rekompensatą. Wysokość średniej ceny wytwarzania ciepła z rekompensatą została uzależniona od okresu obowiązywania.

W rozliczeniach z odbiorcami przedsiębiorstwo ciepłownicze będzie stosować cenę najkorzystniejszą dla odbiorcy.

4) przedłużenie funkcjonowania bonu energetycznego na kolejny 2025 r. jest zmianą słuszną, jednak ani stopa inflacji ani wzrost płacy minimalnej nie mają uzasadnienia dla podwojenia jego wysokości. Ubóstwo energetyczne występuje wtedy, gdy gospodarstwo domowe nie jest w stanie zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu, oświetlenia i energii do zasilania urządzeń w wyniku połączenia niskich dochodów, wysokich wydatków energetycznych i niskiej efektywności energetycznej budynku. W tym kontekście zasadność dystrybucji bonu energetycznego powinna zostać poddana ponownej weryfikacji, a jego wysokość powinna zostać odniesiona do dochodów rodziny.

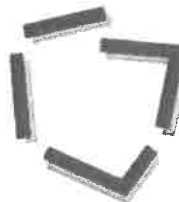
Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
Wydział Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji Niejawnych

Adres siedziby:

ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 40, 70-421 Szczecin
wejście od ul. Mazowieckiej 14
tel.: (+48 91) 45 42 820, wbioin@wzp.pl, www.wzp.pl

Adres korespondencyjny:

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 40, 70-421 Szczecin
www.wzp.pl



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁAŃCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szurmski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotański
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZÓWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/286/24

Warszawa, 30 grudnia 2024 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

DS. 1804. 1. 2025
02.01.2025

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 18 grudnia 2024 r. zawierające prośbę o przedłożenie opinii w sprawie **poselskiego 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** (nr SH.020.304.2024; dalej także jako „Projekt”) proszę przyjąć poniższe stanowisko Związku Powiatów Polskich.

Związek Powiatów Polskich popiera wszelkie inicjatywy, które mają zagwarantować samorządom i ich jednostkom organizacyjnym zabezpieczenie przed niekontrolowanym wzrostem cen energii elektrycznej. Przyjęte niedawno przepisy wydłużają „osłonę cenową” w postaci ceny maksymalnej dla podmiotów publicznych jedynie do końca marca 2025 roku. Uważamy, że może być to niewystarczające, ze względu na dynamiczną sytuację na rynku energii zależną od czynników zewnętrznych.

Z tego powodu Projekt, w zakresie w którym przewiduje objęcie cenami maksymalnymi energii elektrycznej podmioty użyteczności publicznej przez cały 2025 rok, należy ocenić pozytywnie.

Odnosnie bonu energetycznego wymaga dogłębnej analizy skuteczność tej formy wsparcia w dłuższej perspektywie czasowej. Ta forma pomocy ma charakter typowo socjalny, tymczasem siły i środki Państwa docelowo powinny skupić się na realizacji inwestycji, które mogą przyczynić się do zahamowania wzrostu cen energii dla wszystkich grup odbiorców.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.304.1d.2024

Data wpływu 02.01.2025 r.

DPP-DPPZRP.0210.34.2024.JR

Warszawa, 30 grudnia 2024 roku

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo z dnia 19 grudnia 2024 r. o znaku SPS-WP.020.308.8.2024, w którym zawarto prośbę o przedstawienie opinii do poselskiego 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 Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, w zakresie właściwości Komisji Nadzoru Finansowego, nie zgłasza uwag do przedstawionego projektu.

*Z poważaniem***Jacek Jastrzębski**

Przewodniczący

Komisji Nadzoru Finansowego

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.308.13.2024

Data wpływu 02.01.2025



Warszawa,

stycznia 2025 r.

DP.IV.024.174.2024.MJ

Pan

Jacek Cichocki

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 19 grudnia 2024 r. (znak: SPS-WP.020.308.8.2024) dotyczącego poselskiego 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 Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. ... SPS-WP.020.308.17.2024

Data wpływu ... 10.01.2025r.



Prezes
Adam Glapiński

Warszawa,  stycznia 2025 r.

DP.IV.024.174.2024.MJ

RPW/1165/2025-1P



EZD RP KS
ZSKSDS Sekretariat SZKSDS (ZSKS - DS)
Data rejestracji: 2025-01-13
Data wpływu: 2025-01-13

Pan

Jacek Cichocki

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

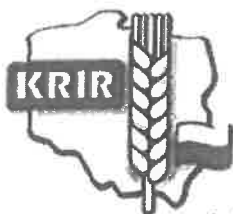
W nawiązaniu do pisma z dnia 19 grudnia 2024 r. (znak: SPS-WP.020.308.8.2024) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023-2025 oraz niektórych innych ustaw*, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDENTA SEJMU

Licz. SPS - WP. 020.308.17.2024

Data wpływu 14. 01. 2025



KRAJOWA RADA IZB ROLNICZYCH

Adres do korespondencji:
Parzniew, ul. Przyszłości 5, 05-804 Pruszków tel. 881 939 421
e-mail: sekretariat@krir.pl
www.krir.pl

KRIR/JM/21/2025

Warszawa, 13.01.2025 r.

Pan Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 19 grudnia 2024 r., znak: SPS-WP.020.308.8.2024, przy którym przekazano do konsultacji publicznych *poselski projekt ustawy o nadzwyczajnych środkach mający na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023-2025 oraz niektórych innych ustaw*, uprzejmie informuję, że samorząd rolniczy nie zgłasza uwag do ww. projektu.

Przedstawiając powyższe,

Pozostaję z poważaniem

PRZES
KRAJOWEJ RADY IZB ROLNICZYCH
WIKTOR SZMULEWICZ

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.308.18.2024

Data wpływu 15.01.2025

Warszawa, 21 stycznia 2025 r.

BEOS-2667/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. 815-WP.020.308.21.2024

Data wpływu21.01.2025.....

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego 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
(przed nadaniem numeru druku)¹**

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 zmianami)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) podstawowym problemem, którego rozwiązaniu służy proponowana ustawa, jest „ubóstwo energetyczne Polaków z uwagi na inflację oraz niekorzystną sytuację ekonomiczną w kraju”. W ocenie Wnioskodawców bezpieczeństwo energetyczne gospodarstw domowych jest zagrożone, ponieważ „budżety polskich rodzin są obciążone w dużym stopniu kosztami nośników cen energii”. Ponadto twierdzą oni, że zawirowania na rynku energii oraz trwający kryzys energetyczny wywołują negatywne skutki dla podmiotów użyteczności publicznej (zagrożone jest bezpieczeństwo ich funkcjonowania) oraz mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Wnioskodawcy wskazują też na istniejące ryzyko dotyczące zatorów płatniczych w przypadku nadmiernego obciążenia odbiorców płatnościami za dostarczone ciepło oraz na niestabilną sytuacją na rynku energetycznym.

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-304/24. Przedstawiciel Wnioskodawców: przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Kuźmiuk.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Rozwiązanie problemów zidentyfikowanych przez Wnioskodawców ma zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie zmian 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 2023-2025² (art. 1 projektu);
- 2) ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw³ (art. 2 projektu);
- 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 elektrycznej⁴ (art. 3 projektu);
- 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 gazu⁵ (art. 4 projektu);
- 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 systemowego⁶ (art. 5 projektu).

Projektowane zmiany dotyczą przede wszystkim: 1) przedłużenia do 31 grudnia 2025 r. okresu obowiązywania funkcjonujących mechanizmów kontroli cen energii elektrycznej, wytwarzania ciepła oraz paliw gazowych; 2) ustalenia maksymalnej wysokości tych cen; 3) ustalenia wysokości limitów wydatków z określonych funduszy, przeznaczonych na wypłacanie rekompensat; 4) ustalenia wysokości bonu energetycznego i maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wypłatę tych bonów. Z uwagi na to, że proponowane zmiany obejmują kilkadziesiąt przepisów, z których większość ma rozbudowaną treść, poniżej zostanie ogólnie wskazane jedynie to, czego one dotyczą.

Ad 1:

Zmiany w ustawie o środkach nadzwyczajnych dotyczą w zakresie jej:

- art. 2 – definicji pojęć „cena maksymalna” oraz „odbiorca uprawniony”;
- art. 3 – stosowania przez podmiot uprawniony⁷ ceny maksymalnej w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi, przyłączonymi do sieci dystrybucyjnej lub przesyłowej;

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1622, ze zm., dalej jako „ustawa o środkach nadzwyczajnych” lub „u.ś.n.e.e.”.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1509., dalej jako „ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła” lub „u.s.r.ż.c.”.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1288, ze zm., dalej jako „ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej” lub „u.s.r.e.e.”.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 303, ze zm., dalej jako „ustawa o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych” lub „u.s.o.o.p.g.”.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 859, ze zm., dalej jako „ustawa o bonie energetycznym” lub „u.b.e.”.

⁷ Przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną lub wytwarzania energii elektrycznej.

- art. 5 i art. 6 – składania przez odbiorców uprawnionych oświadczeń podmiotom uprawnionym;
- art. 8 – rekompensaty przysługującej podmiotowi uprawnionemu z tytułu stosowania ceny maksymalnej;
- art. 13 – składania wniosku o rozliczenie rekompensaty;
- art. 17 – przekazywania zarządcy rozliczeń środków na wypłatę rekompensat;
- art. 43 – maksymalnego limitu wydatków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁸ na wypłatę rekompensat za 2025 rok.

Ad 2:

Zmiany w ustawie o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła dotyczą w zakresie jej:

- art. 3 – wartości średniej ceny wytwarzania ciepła z rekompensatą w 2025 roku;
- art. 3b – maksymalnych cen dostawy ciepła dla danego systemu ciepłowniczego;
- art. 12aa – wyrównania przysługującego przedsiębiorstwu energetycznemu;
- art. 12b – składania do podmiotu wypłacającego wniosku o rozliczenie wyrównania;
- art. 30 – przekazywania wojewodzie środków na wypłaty wyrównań dla przedsiębiorstw energetycznych oraz rozliczania tych środków;
- art. 32 – rozliczania środków przez zarządcę rozliczeń;
- art. 59a – zamieszczania na stronie internetowej przez sprzedawcę ciepła informacji o stosowaniu maksymalnej ceny dostawy ciepła;
- art. 59b – przekazywania przez wytwórcę ciepła sprzedawcy ciepła informacji m.in. o cenie ciepła;
- art. 62 – maksymalnych limitów wydatków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przeznaczonych na dodatki dla gospodarstw domowych i dodatki dla podmiotów wrażliwych oraz na wyrównania dla przedsiębiorstw energetycznych.

Ad 3:

Zmiany w ustawie o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej dotyczą w zakresie jej:

- art. 10 – publikowania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) w Biuletynie Informacji Publicznej URE określonych informacji na temat średnich cen energii elektrycznej;
- art. 38 – kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku określonego w art. 51b ustawy;

⁸ Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).

- art. 51b – składania wniosków o zatwierdzenie albo o zmianę taryfy dla energii elektrycznej przez przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną na potrzeby odbiorców uprawnionych.

Ad 4:

Zmiany w ustawie o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych dotyczą jej tytułu oraz w zakresie jej:

- art. 1 – przedmiotowego zakresu regulacji;
- art. 3 – ustalania ceny maksymalnej paliw gazowych, stosowanej przez podmiot uprawniony⁹ w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi¹⁰;
- art. 3a – wniosku o stosowanie ceny maksymalnej paliw gazowych;
- art. 4 – rekompensaty z tytułu stosowania ceny maksymalnej paliw gazowych lub stawek opłat za świadczenie usług dystrybucji paliw gazowych;
- art. 6 i art. 7 – składania wniosku o wypłatę rekompensaty;
- art. 9 – rozliczania przez zarządcę rozliczeń środków przeznaczonych na wypłatę rekompensaty;
- art. 11 – postępowania w razie, gdy środki na wypłatę rekompensat są niewystarczające;
- art. 14 – występowania do Prezesa URE z wnioskiem o zmianę taryfy;
- art. 15 – cen paliw gazowych stosowanych przez przedsiębiorstwo energetyczne dostarczające paliwa gazowe za pomocą gazociągu lub sieci gazociągów, o których mowa w art. 4ia ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹¹ (dalej: „ustawa – Prawo energetyczne” lub „u.p.e.”);
- art. 18 – refundacji podatku VAT;
- art. 18a – faktury dokumentującej dostarczenie paliw gazowych;
- art. 19 – wniosku o refundację podatku VAT;
- art. 85b – maksymalnych limitów wydatków Funduszu COVID-19 na wypłatę rekompensat i refundacji VAT za 2025 rok i wydatków Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji w zakresie rekompensaty za 2025 rok.

Ad 5:

Zmiany w ustawie o bonie energetycznym dotyczą w zakresie jej:

- art. 2 – zasad przyznawania bonu energetycznego oraz jego wysokości;
- art. 3 – składania wniosku o wypłatę bonu energetycznego;
- art. 5 – składania przez gminy wniosków o przekazanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat bonu energetycznego;
- art. 6 – rozliczania dotacji celowej na finansowanie wypłat bonu energetycznego;

⁹ Przedsiębiorstwo energetyczne w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne, wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami gazowymi oraz przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji paliw gazowych.

¹⁰ Odbiorcy paliw gazowych, o których mowa w art. 62b ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 266.

- art. 37 – pomocy *de minimis* udzielanej przedsiębiorcy będącemu małym lub średnim przedsiębiorstwem;
- art. 38 i art. 38a – pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcy będącemu mikroprzedsiębiorstwem;
- art. 42 – maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wypłatę bonów energetycznych w 2025 i 2026 roku.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań, gdyż – według nich – cel, który ma być osiągnięty za pomocą projektu ustawy, nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

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

W związku ze światowym wzrostem cen surowców energetycznych państwa członkowskie UE w celu bezpośredniej ochrony odbiorców energii elektrycznej, gazu i ciepła wprowadziły w latach 2021-2023 szereg środków mających złagodzić skutki wzrostu cen energii¹². Część z państw utrzymała tymczasowe środki wsparcia przez cały 2024 r., w tym m.in. Austria, Luksemburg, Rumunia, Słowacja.

W Austrii wsparcie dla gospodarstw domowych w postaci tzw. hamulca kosztów energii elektrycznej (*Strompreisbremse*), czyli dopłat do energii elektrycznej do poziomu 2 900 kWh rocznie, nie zostało przedłużone na 2025 rok¹³.

W Luksemburgu zniesiono z początkiem 2025 roku¹⁴ wsparcie w postaci m.in. pokrycia kosztów sieci gazowej, ograniczenia wzrostu cen gazu do 15% powyżej średniego poziomu we wrześniu 2022 r. i obniżenia ceny pelletu drzewnego. Jednocześnie utrzymano w 2025 r. dopłaty do cen energii dla gospodarstw domowych, jednak na poziomie niższym niż w latach ubiegłych. Dopłata będzie obowiązywać automatycznie dla wszystkich gospodarstw domowych, których zużycie energii nie przekracza 25 000 kWh, od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. Rząd Luksemburga zdecydował o stopniowym wycofywaniu dopłat do kosztów

¹² *National fiscal policy responses to the energy crisis*, Bruegel, 26 June 2023, <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices> [dostęp 17.01.2025 r.].

¹³ Informacje z portalu austriackiej administracji publicznej, https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/unterstuetzungen_beihilfen_und_foerderungen/sonstige_beihilfen_und_foerderungen/entlastungspaket/allgemeine-informationsseite.html [dostęp 17.01.2025 r.].

¹⁴ *Contribution mécanisme de compensation 2025 relatif au Projet de loi relatif au financement de la contribution négative dans le cadre du mécanisme de compensation pour l'année 2025*, https://www.csl.lu/app/uploads/2024/10/20241023_csl_avis40-2024_contributionmecanismedecompensation2025_projet31-2024.pdf [dostęp 17.01.2025 r.].

energii elektrycznej dla gospodarstw domowych z jednoczesnym ukierunkowanym wsparciem socjalnym dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym m.in. poprzez trzykrotne zwiększenie wysokości premii energetycznej i rozszerzenie kręgu jej odbiorców oraz zwiększenie ulgi podatkowej dla gospodarstw domowych o niskich dochodach¹⁵.

W Rumunii mechanizmy wsparcia dla odbiorców energii (maksymalna cena dla odbiorców energii elektrycznej i gazu)¹⁶ mają obowiązywać do 31 marca 2025 r. W listopadzie 2024 r. powołano międzyresortowy komitet ds. ochrony wrażliwych konsumentów i zwalczania ubóstwa energetycznego, który dyskutuje m.in. na temat utrzymania równowagi energetycznej dla gospodarstw domowych i konsumentów przemysłowych po zniesieniu limitu cen energii¹⁷. Zgodnie z programem rządowym i planem działania ustanowionym na poziomie Ministerstwa Energii, obecnie nie ma decyzji o zniesieniu pułapów na energię elektryczną i gaz ziemny począwszy od 1 kwietnia 2025 r. Z doniesień prasowych wynika, że scenariusze analizowane przez międzyresortowy komitet przewidują, że liberalizacja będzie stopniowa, z ochroną wszystkich konsumentów i nie będzie ograniczona czasowo do 1 kwietnia 2025 roku¹⁸.

Na Słowacji utrzymano w 2025 r. ceny regulowane energii elektrycznej dla gospodarstw domowych oraz wybranych odbiorców wrażliwych. W ramach porozumienia z największym na Słowacji producentem energii elektrycznej – *Slovenské elektrárne* (SE) w 2025 r. cena ta ma wynieść 61 EUR netto za MWh na dostawę 6 terawatogodzin (TWh) rocznie, co odpowiada przewidywanemu zużyciu gospodarstw domowych¹⁹.

Powyższe działania mają charakter tymczasowy i stanowią odpowiedź na aktualną sytuację na rynku energii elektrycznej i gazu. Jednocześnie poszczególne państwa UE przyjmują rozwiązania długoterminowe mające na celu walkę ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego. W części państw problem ubóstwa energetycznego rozwiązywany jest w ramach ogólnych programów socjalnych (np. Dania, Finlandia, Holandia, Niemcy). W innych państwach podejmowane są

¹⁵ Informacje ze strony internetowej luksemburskiego Ministerstwa Gospodarki, https://meco.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+comm+uniques+2024+12-decembre+05-prix-electricite-contribution-etat.html oraz strony internetowej rządu Luksemburga, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2024/12-decembre/30-nouveautes-2025.html [dostęp 17.01.2025 r.].

¹⁶ *Romanian government lowers regulated energy prices in support scheme*, "Reuters", 28.03.2024, <https://www.reuters.com/business/energy/romanian-government-lowers-regulated-energy-prices-support-scheme-2024-03-28/> [dostęp 17.01.2025 r.].

¹⁷ Informacje ze strony internetowej rumuńskiego rządu, <https://gov.ro/en/news/meeting-of-the-interministerial-energy-committee-chaired-by-vice-prime-minister-marian-neac-u> [dostęp 20.01.2025 r.].

¹⁸ Informacje z rumuńskiego portalu Energynomics, <https://www.energynomics.ro/en/me-liberalization-will-be-done-in-stages-and-is-not-limited-to-april-1/> [dostęp 17.01.2025 r.].

¹⁹ Informacje z portalu Enerdata, <https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/slovakia-will-extend-2025-its-household-electricity-price-cap-eu61mwh.html>; *V roku 2025 sa cena silovej elektriny pre domácnosti nezvýši*, „Noviny”, 17.01.2025, <https://www.noviny.sk/politika/993172-v-roku-2025-sa-cena-silovej-elektriny-pre-domacnosti-nezvysi>; Informacje ze strony internetowej słowackiego Ministerstwa Gospodarki, <https://www.mhsr.sk/top/vlada-sr-zabezpecila-ze-ceny-plynu-a-tepla-pre-slovenske-domacnosti-v-roku-2025-neporastu> [dostęp 17.01.2025 r.].

działania nakierowane na walkę z ubóstwem energetycznym, jednak przy braku całościowej strategii w tym obszarze (np. Austria, Belgia, Estonia, Włochy). Z kolei państwami, które posiadają całościowe programy mające na celu walkę ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego, są np. Francja, Irlandia i Słowenia²⁰.

We Francji polityka zwalczania ubóstwa energetycznego została zainicjowana ustawą z 2010 r. o narodowym zaangażowaniu na rzecz środowiska²¹ (tzw. ustawa Grenelle 2), w której znalazła się definicja ubóstwa energetycznego oraz na mocy której utworzono obserwatorium ubóstwa energetycznego (*Observatoire National de la Précarité Énergétique*)²². W kolejnych latach przyjmowano regulacje stanowiące podstawę całościowej polityki w zakresie zwalczania ubóstwa energetycznego, w ramach której w latach 2010-2022 wdrożono około 50 środków obejmujących bezpośrednio wsparcie finansowe (czek energetyczny), wsparcie na renowację domów oraz regulacje rynku nieruchomości (świadczenia charakterystyki energetycznej)²³.

W Irlandii w grudniu 2022 r. rząd opublikował plan działania w zakresie ubóstwa energetycznego, w którym określono szereg środków wdrożonych zimą 2022/23 w celu wsparcia osób ponoszących koszty energii, a także długoterminowe działania podjęte w celu zapewnienia wsparcia osobom najbardziej zagrożonym ubóstwem energetycznym. Plan określa działania w 4 obszarach: (1) pokrycie kosztów energii (wsparcie konsumentów w okresie zimowym 2022/3); (2) poprawa charakterystyki energetycznej domów; (3) wspieranie badań w obszarze ubóstwa energetycznego; (4) polityka komunikacyjna i informacyjna.

Na Słowenii w listopadzie 2023 r. rząd przyjął plan działania na rzecz walki z ubóstwem energetycznym²⁴, w którym określił trzy nadrzędne cele na rok 2030: (1) zmniejszenie udziału gospodarstw domowych ubogich energetycznie z 7,2% do poziomu od 3,8% do 4,6%; (2) inwestycje w efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii w co najmniej 8 000 gospodarstwach domowych ubogich energetycznie; (3) osiągnięcie skumulowanego celu oszczędności energii w wysokości 573 GWh w latach 2021-2030. Na realizację planu rząd ma przeznaczyć w latach 2024-2026 34 miliony EUR.

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

²⁰ E. Adolfsson, M. Camurri, A. Gagu i inn., *Energy efficiency support Schemes for Energy Poor Consumers, The Role of Utilities in the EU's Just Energy Transition*, April 2024, <https://www.sciencespo.fr/psia/chair-sustainable-development/wp-content/uploads/2024/07/Energy-Efficiency-Support-Schemes-for-Energy-Poor-Consumers.pdf> [dostęp 17.01.2025 r.].

²¹ *LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022470434> [dostęp 17.01.2025 r.].

²² Strona internetowa Obserwatorium, <https://onpe.org/> [dostęp 20.01.2025 r.].

²³ *Combating energy poverty in France: a decade of experience*, ESPN Flash Report 2022/51, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25972&langId=en> [dostęp 17.01.2025 r.].

²⁴ *Akcijski načrt za zmanjševanje energetske revščine za obdobje treh let*, november 2023, https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/energetska_revscina/an_enrev_nov2023.pdf [dostęp 17.01.2025 r.].

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Projekt ustawy zakłada nowelizację pięciu ustaw wprowadzających mechanizmy ochrony określonych odbiorców paliw i energii przed wzrostami cen. Proponowane zmiany mają na celu przedłużenie funkcjonowania mechanizmów ochronnych przed podwyżkami cen energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła, a także wprowadzenie pewnych modyfikacji mechanizmu ochronnego dotyczącego energii elektrycznej.

Podstawowe zasady regulacji cen energii i paliw dostarczanych sieciami wynikają z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (u.p.e.). Zgodnie z art. 45 ust. 1 u.p.e. przedsiębiorstwa energetyczne objęte obowiązkiem koncesyjnym muszą ustalać taryfy zgodnie z zasadami określonymi w ustawie i przedkładać taryfy do zatwierdzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (URE) przed ich wejściem w życie (art. 47 u.p.e.). Taryfą jest „zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania”, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzany jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą (art. 3 pkt 17 u.p.e.). Zgodnie z prawem energetycznym Prezes URE może zwolnić przedsiębiorstwa energetyczne z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, gdy stwierdzi, że działają one w warunkach konkurencji (art. 49 u.p.e.). Możliwość zwolnienia przedsiębiorstw z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia zależy od warunków funkcjonowania poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw energetycznych i specyfiki poszczególnych sektorów energetyki sieciowej. Jeżeli chodzi o sektor energii elektrycznej, to zatwierdzane przez Prezesa URE są opłaty za przesył i dystrybucję energii elektrycznej oraz ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych (grupa taryfa G), przyłączonych do sieci dystrybucyjnej i niekorzystających z prawa wyboru sprzedawcy. W sektorze gazu ziemnego segment hurtowego obrotu gazem ziemnym został uznany przez Prezesa URE za spełniający warunki do uznania go za konkurencyjny²⁵, przy czym w odniesieniu do określonych grup odbiorców paliw gazowych zgodnie z prawem energetycznym do pewnego momentu taryfy muszą być zatwierdzane przez Prezesa URE (zob. art. 62b ust. 1 pkt. 2 p.e.). W sektorze ciepła systemowego zarówno opłaty za sieciowy transport ciepła, jak i ceny ciepła są zatwierdzane przez Prezesa URE, ponieważ uwarunkowania funkcjonowania tego sektora nie pozwalają uznać, że mamy do czynienia z rynkiem konkurencyjnym²⁶.

Zasady regulacji cen i opłat przesyłowych w sektorach energii elektrycznej oraz gazu ziemnego wynikają również z prawa unijnego. Aktualnie obowiązują

²⁵ Zob. Komunikat Prezesa URE nr 2/2013 w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesję na obrót paliwami gazowymi z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf w zakresie hurtowego obrotu gazem ziemnym, dostępny na stronie: <https://www.ure.gov.pl/pl/paliwa-gazowe/liberalizacja-ryнку-ga/5126,Zwolnienie-z-przedkładania-taryf-dot-hurtowego-obrotu-gazem.html> [dostęp 17.01.2025 r.].

²⁶ Zob. F Elżanowski, *Ścisła regulacja cen na rynku ciepła – przyczyny i konsekwencje*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2022, nr 8, s. 2 i n.

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/UE²⁷, która wymaga, aby opłaty przesyłowe i dystrybucyjne lub metody stosowane do kalkulacji taryf były zatwierdzane przed ich wejściem w życie przez sektorowy organ regulacyjny (art. 6 ust. 1), zaś ceny energii elektrycznej zasadniczo mają być swobodnie ustalane na rynku (art. 5). Jeżeli chodzi o gaz ziemny, to aktualnie obowiązuje 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 (wersja przekształcona)²⁸, która podobnie jak poprzednio wskazana dyrektywa wymaga uprzednio zatwierdzanych przez organ regulacyjny opłat przesyłowych lub dystrybucyjnych, albo przynajmniej metod ich ustalania (art. 31) oraz co do zasady rynkowo ustalanych cen dostaw gazu (art. 4). Sytuacja sektora ciepłowniczego jest szczególna, ponieważ nie ma dla tego sektora sektorowej regulacji prawa unijnego.

Niezależnie od powyższych zasad na przestrzeni ostatnich kilku lat wprowadzono wiele szczególnych rozwiązań prawnych dla zapewnienia tymczasowej ochrony odbiorcom przed podwyżkami cen energii i paliw.

Dla ochrony przed wzrostami cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w 2024 r. obowiązywały mechanizmy funkcjonujące już w 2023 r. Pierwszym było „zamrożenie” cen energii elektrycznej i stawek opłat dystrybucyjnych na poziomie z 2022 r. do określonych limitów zużycia energii, a więc mechanizm wprowadzony przepisami ustawy 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 elektrycznej²⁹. Drugim mechanizmem była cena maksymalna sprzedaży energii elektrycznej, którą wprowadzono ustawą z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku³⁰. Cenę maksymalną stosowano wobec gospodarstw domowych, które przekroczyły wcześniej wspomniane limity zużycia energii, ale również wobec podmiotów takich jak mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty użyteczności publicznej (tzw. odbiorców uprawnionych). Stosowano ją po złożeniu stosownego oświadczenia przez odbiorcę uprawnionego, o którym mowa w art. 5 u.s.r.e.e., i wprowadzono zasadę, że jeżeli w umowie sprzedaży zawartej przez odbiorcą uprawnionego jest stosowana średnia cena energii elektrycznej w danym miesiącu niższa niż cena maksymalna, to należy stosować ceny określone w umowie sprzedaży do dnia ustania ich obowiązywania zgodnie z umową (art. 3 ust. 4 u.s.r.e.e.). Sprzedawcy energii za stosowanie mechanizmu ceny maksymalnej energii elektrycznej wobec odbiorców uprawnionych uzyskali prawo do

²⁷ Dz. Urz. UE L 158 z 14.6.2019 r., s. 125, ze zm.

²⁸ Dz. Urz. UE L, 2024/1788 z 15.7.2024, *ELI*: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1788/oj> [dostęp 20.01.2025 r.].

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1704, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 190, ze zm.

rekompensaty obliczanej w różny sposób, w zależności od daty zawarcia umowy z odbiorcą oraz terminu dostaw energii elektrycznej. Podmiotem odpowiedzialnym za wypłatę rekompensat będzie Zarządca Rozliczeń S.A., który otrzymuje środki na wypłatę rekompensat z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Trzecim mechanizmem był dodatek osłonowy wypłacany za okres od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. zgodnie z art. 2 ust. 8a ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym³¹. W połowie 2024 r. ten system osłonowy zmieniono, gdy wydano ustawę z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego³². Wówczas przedłużono obowiązywanie mechanizmu ceny maksymalnej sprzedaży energii elektrycznej do końca 2024 r. dla gospodarstw domowych oraz dla jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów użyteczności publicznej oraz mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. W związku z ustalaniem wysokości rekompensaty dla sprzedawców nakazano sprzedawcom wystąpić do Prezesa URE z wnioskiem o zatwierdzenie albo o zmianę taryfy na okres od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. pod rygorem wstrzymania wypłaty rekompensaty (art. 51a u.s.r.e.e.). Powołaną ustawą z dnia 23 maja 2024 r. wprowadzono również nowe świadczenie pieniężne w postaci bonu energetycznego przysługującego jednorazowo gospodarstwom domowym zagrożonych zjawiskiem ubóstwa energetycznego, w oparciu o określone kryteria dochodowe, a nadto wprowadzono czasowe, do grudnia 2024 r., zawieszenie pobierania od odbiorców w gospodarstwach domowych tzw. opłaty mocowej za rekompensatą wypłacaną operatorowi elektroenergetycznego systemu przesyłowego. Kolejną zmianę w ochronie odbiorców końcowych energii elektrycznej wprowadzono ustawą z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku oraz niektórych innych³³. Wówczas ochronę polegającą na maksymalnej cenie energii elektrycznej przedłużono dla gospodarstw domowych do końca września 2025 r., a dla jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów użyteczności publicznej do 31 marca 2025 r. (chodzi o odbiorców uprawnionych wymienionych w art. 2 pkt 2 lit. d-f u.ś.n.e.e.). Ustawą z dnia 27 listopada 2024 r. przedłużono również do połowy 2025 r. zwolnienie z opłaty mocowej tych odbiorców końcowych, którzy pobierają energię elektryczną na własne potrzeby z punktów poboru o napięciu co najwyżej 1 kV. Nadto, zobowiązano po raz kolejny przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność w zakresie obrotu energią elektryczną do przedłożenia wniosków o zmianę taryfy dla energii elektrycznej do Prezesa URE w terminie do dnia 30 kwietnia 2025 r. Dotyczyło to także przedsiębiorstw wykonujących zadania sprzedawcy z urzędu, zwolnionych z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia (art. 51b u.s.r.e.e. zmieniony art. 5 pkt 4 ww. ustawy z dnia 27 listopada 2024 r.).

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 953.

³² Dz. U. poz. 859.

³³ Dz. U. poz. 1831.

W sektorze gazu ziemnego funkcjonował w 2024 r. mechanizm interwencyjny wprowadzony ustawą 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 gazu³⁴. Mechanizm ten polegał na stosowaniu ceny nie wyższej niż cena maksymalna paliw gazowych oraz na stosowaniu stawek opłat za usługi dystrybucji paliw gazowych na poziomie nie wyższym niż te stosowane w 2022 r. wobec odbiorców uprawnionych wskazanych w art. 62b ust. 1 pkt 2 u.p.e. (gospodarstwa domowe i inne podmioty) (art. 3 u.s.o.o.p.g.). W ramach tego mechanizmu przewidziano system rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych wypłacanych przez Zarządcę Rozliczeń S.A. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za każdy miesiąc kalendarzowy stosowania ceny maksymalnej paliw gazowych lub stawek opłat za świadczenie usług dystrybucji paliw gazowych (art. art. 4 i 9 u.s.o.o.p.g.). Mechanizm ten początkowo wprowadzono na okres roku 2023, lecz później go przedłużono do połowy roku 2024 r. Następnie ww. ustawą 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 (u.b.e.) przedłużono jego obowiązywanie do końca 2024 r. i zmieniono cenę maksymalną paliw gazowych, rezygnując ze sztywnej ceny 200,17 zł/MWh i przechodząc na cenę paliw gazowych równą cenie paliw gazowych zatwierdzonej w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 62c ust. 1 p.e. (wykonującego funkcje sprzedawcy z urzędu), a jeżeli to przedsiębiorstwo nie posiada aktualnej taryfy zatwierdzonej, to na poziomie jego zatwierdzonej taryfy obowiązującej u niego w dniu 1 stycznia 2022 r. (zmiany w zakresie art. 3 u.s.o.o.p.g. dokonane art. 24 u.b.e.).

W 2024 roku, a także obecnie, w sektorze ciepłowniczym obowiązuje mechanizm regulacji maksymalnej ceny dostawy ciepła wprowadzony przepisami wielokrotnie zmienianej ustawy z 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (u.s.r.ż.c.). Ten mechanizm ochronny dotyczy gospodarstw domowych i innych podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 u.s.r.ż.c. Polega on na stosowaniu przez przedsiębiorstwo energetyczne ceny najniższej wybranej spośród następujących cen: 1) maksymalnej ceny dostawy ciepła w rozumieniu art. 2 ust 5c u.s.r.ż.c., obliczonej zgodnie z art. 3a ust 2 pkt 1 u.s.r.ż.c.; 2) średniej ceny wytwarzania ciepła z rekompensatą, o której mowa w art. 3 ust. 3 u.s.r.ż.c., obliczonej dla danego systemu ciepłowniczego, powiększonej o średnią stawkę opłat za usługi przesyłowe w tym systemie ciepłowniczym; 3) ceny dostawy ciepła obliczonej na podstawie stosowanej taryfy dla ciepła w danym systemie ciepłowniczym. Przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży ciepła odbiorcom zostało zobowiązane do porównania ww. cen i do zastosowania w rozliczeniach z odbiorcami uprawnionymi ceny najniższej (art. 3a ust. 4 u.s.r.ż.c.). Również w tym przypadku ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym (u.b.e.) przedłużyła do 30 czerwca 2025 roku stosowanie tego mechanizmu ochronnego opartego o wybór ceny najniższej, przy czym wprowadzono pewne

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 303, ze zm.

zmiany w zakresie obliczania maksymalnej ceny dostawy ciepła i ceny wytwarzania ciepła z rekompensatą (art. 3b u.s.r.ż.c. dodany przez art. 21 u.b.e.). W ustawie przewidziano skomplikowane mechanizmy rekompensujące dla przedsiębiorstw energetycznych, w tym wyrównanie za stosowanie maksymalnej ceny dostawy ciepła, jeśli cena ta jest niższa od ceny dostawy ciepła wynikającej ze stosowanej przez to przedsiębiorstwo taryfy (art. art. 12-20 u.s.r.ż.c.).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż projekt ustawy zakłada przede wszystkim kontynuację funkcjonowania mechanizmów osłonowych obowiązujących w roku 2024 także w roku 2025. W ograniczonym zakresie przewiduje się również wprowadzenie zmian innych niż jedynie wydłużenie okresu obowiązywania mechanizmów osłonowych. Dotyczy to w szczególności ustaw regulujących ceny energii elektrycznej.

W związku z powyższym w odniesieniu do 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 (u.ś.n.e.e.) zaproponowano przedłużenie funkcjonowania do 31 grudnia 2025 r. mechanizmu ceny maksymalnej zarówno dla gospodarstw domowych (dotyczy to też zużycia energii na potrzeby zbliżone do zużycia w gospodarstwach domowych, np. części wspólne budynków, garaże, domy letniskowe, lokale o charakterze zbiorowego zamieszkania) jak i dla innych kategorii odbiorców uprawnionych wyszczególnionych w art. 2 ust. 2 lit. b-f u.ś.n.e.e. Aktualnie cena maksymalna dla gospodarstw domowych ma obowiązywać do 30 września 2025 r. (art. 3 ust. 1 pkt. 1 lit. d u.ś.n.e.e.), a dla innych kategorii odbiorców uprawnionych do 31 marca 2025 r. (art. 3 ust. 1 pkt. 4 u.ś.n.e.e.). W obu przypadkach zaproponowano przedłużenie ochrony do końca 2025 r. Zaproponowano również zmniejszenie cen maksymalnych w stosunku do tych, które są obecnie. Aktualnie dla gospodarstw domowych przewiduje się cenę maksymalną 500 zł/MWh, a w projekcie zaproponowano 412 zł/MWh do końca 2025 r. Dla innych kategorii odbiorców uprawnionych aktualnie cena maksymalna wynosi 693 zł/MWh, a zaproponowano 500 zł/MWh do końca 2025 r. Konsekwentnie zaproponowano również zwiększenie limitu wydatków na wypłaty rekompensaty dla sprzedawców energii z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (zob. zmiana art. 43 ust. 2b u.ś.n.e.e.).

Dostrzec też można, że pewne propozycje zmian w u.ś.n.e.e. mają na celu przywrócenie stanu prawnego sprzed zmian wprowadzonych ostatnią nowelizacją u.ś.n.e.e., tj. zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku oraz niektórych innych ustaw³⁵. W uzasadnieniu ostatniej nowelizacji z dnia 27 listopada 2024 r. wskazano, że zmiany wynikły z praktycznych doświadczeń działania systemu rekompensat i rozliczeń finansowych w związku ze

³⁵ Dz. U. 2024, poz. 1831.

zidentyfikowaniem obszarów wymagających usprawnienia i doprecyzowania³⁶. Dlatego wymaga rozważenia, czy zaproponowane zmiany nie zniweczą pożądanych skutków ww. nowelizacji u.ś.n.e.e. z dnia 27 listopada 2024 r. I tak np. zaproponowano powrót do warunku stosowania ceny maksymalnej wobec mikroprzedsiębiorstw, małych albo średnich przedsiębiorstw, który polega na składaniu przez te podmioty oświadczenia o spełnieniu warunków uznania za odbiorcę uprawnionego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 (zob. zmiana dot. art. 3 ust. 5 u.ś.n.e.e.). Od tego warunku odstąpiono ostatnią nowelizacją i nie wydaje się on potrzebny wobec wprowadzania tą nowelizacją obowiązku następczego składania przez przedsiębiorców do podmiotu udzielającego pomocy informacji o pomocy pod rygorem zwrotu różnicy pomiędzy ceną maksymalną a ceną wynikającą z umowy sprzedaży (zob. art. 38 ust. 5a i art. 38a u.b.e.). Podobnie zaproponowano w projekcie wykreślenie art. 51b u.s.r.e.e., który wprowadzono ww. nowelizacją z dnia 27 listopada 2024 r., a który pełni funkcje taką jak art. 51a u.s.r.e.e., służąc zweryfikowaniu taryf przedsiębiorstw obrotu przez Prezesa URE pod względem rynkowym dla potrzeb ustalenia wysokości rekompensaty z tytułu stosowania ceny maksymalnej przez przedsiębiorstwo obrotu (zob. art. 8 u.ś.n.e.e.). Zarazem jednak art. 51a jak i art. 51b u.s.r.e.e. rozciągają obowiązek posługiwania się taryfą zatwierdzoną przez Prezesa URE na potrzeby odbiorców uprawnionych do końca 2025 r. Nie wiadomo, dlaczego proponuje się wykreślenie art. 51b u.s.r.e.e. wraz z odesłaniami do tego artykułu (zob. art. 8 ust. 3 i 3a, ust. 4ab pkt 2 u.ś.n.e.e.). Może uznano, że z uwagi na art. 51a u.s.r.e.e. niepotrzebny jest art. 51b u.s.r.e.e.

Jeśli chodzi o zmiany, które zaproponowano w 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 (u.b.e.), to proponuje się przedłużenie o rok działanie mechanizmu bonu energetycznego, tzn. proponuje się wypłacanie w roku 2025 na wniosek jednorazowego świadczenia pieniężnego jednoosobowym lub wieloosobowym gospodarstwom domowym o niższych dochodach z głównym źródłem ogrzewania zasilanym energią elektryczną. Bon ma przysługiwać za okres od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. i ma być wypłacony jednorazowo (propozycja dodania ust. 11 w art. 2 u.b.e.). Tak jak dotychczas gminy mają otrzymać dotację celową z budżetu państwa na finansowanie wypłat bonu energetycznego i w związku z tym przewiduje się limity wydatków z budżetu państwa (zmiana art. 42 u.b.e.). Wysokość bonu energetycznego ma być dwukrotnie wyższa niż to było w 2024 r.

W przypadku paliw gazowych również proponuje się przedłużenie na rok 2025 mechanizmu ochronnego niektórych odbiorców paliw gazowych wynikającego z ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w latach 2023–2024 w związku z sytuacją na rynku gazu (u.s.o.o.p.g.). Doniosłe są zmiany, które dotyczą art. 3 i art. 3a u.s.o.o.p.g. Chodzi więc o przedłużenie ochrony polegającej na stosowaniu ceny maksymalnej paliw

³⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 19.11.2024 r. – o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku w 2024 roku oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 841.

gazowych oraz na stosowaniu stawek opłat za świadczenie usług dystrybucji z ostatniej taryfy dla usług dystrybucji paliw gazowych stosowanej w 2022 r.; ochrony przewidzianej dla gospodarstw domowych i tych kategorii odbiorców końcowych, których wymieniono w art. 62b ust. 1 pkt 2 u.p.e. Propozycja zmiany art. 3 ust. 1 u.s.o.o.p.g. przez dodanie pkt 3 i 4 jest jednak niejasna, ponieważ przewiduje się zarówno wprowadzenie ceny maksymalnej 200,17 zł/MWh, jak i ceny maksymalnej równiej cenie paliw gazowych zatwierdzonej w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 62c ust. 1 u.p.e., tj. przedsiębiorstwa pełniącego funkcję tymczasowego sprzedawcy z urzędu. Jest to niezrozumiałe. Zaproponowano również zmianę art. 3a u.s.o.o.p.g., aby objąć ceną maksymalną paliw gazowych wybrane kategorie przedsiębiorców w roku 2025. Obecna treść art. 3a u.s.o.o.p.g. przewiduje stosowanie na wniosek przedsiębiorcy ceny maksymalnej za gaz dostarczony nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2024 r. Wnioskodawca chce rozszerzyć stosowanie tej ceny maksymalnej wobec wybranych przedsiębiorców na cały rok 2025.

Kolejna grupa propozycji zmian prawa dotyczy ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (u.s.r.ż.c.). Również w tym przypadku proponuje się przedłużenie do końca 2025 r. mechanizmu ograniczania wysokości cen za dostawę ciepła do odbiorców uprawnionych z art. 4 ust. 1 u.s.r.ż.c. Sam mechanizm ochronny pozostaje niezmienny i polega na stosowaniu przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się sprzedażą ciepła odbiorcom uprawnionym ceny najniższej spośród tych cen, które wymieniono w art. 3b ust. 3 u.s.r.ż.c. W związku z tym przewiduje się dodanie ust. 3a w art. 3 u.s.r.ż.c., dla określenia średniej ceny wytwarzania ciepła z rekompensatą w całym roku 2025 oraz dodanie ust. 2a w art. 3b u.s.r.ż.c., odnoszącego się do ustalania przez przedsiębiorstwa dla danego systemu ciepłowniczego maksymalnej ceny dostawy ciepła w całym roku 2025 r. Zwraca uwagę, że w ww. art. 3b ust. 2a u.s.r.ż.c. przyjęto niższą maksymalną cenę dostawy ciepła niż obecnie, gdyż przewidziano podwyżkę o 40% cen dostaw ciepła w stosunku do cen stosowanych na dzień 30 września 2022 r. (aktualnie, na okres od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 30 czerwca 2025 r., przewiduje się podwyżkę o 52% w stosunku do roku bazowego).

Interwencja państwa w zakresie cen i stawek opłat za dostarczane sieciowo paliwa i energię zasadniczo jest możliwa, ale z założenia musi mieć ona charakter ograniczony i może odbywać się jedynie po spełnieniu pewnych warunków wynikających z przepisów konstytucyjnych oraz prawa unijnego. Po pierwsze, interwencja państwowa w ceny stosowane przez przedsiębiorców stanowi daleko idące ograniczenie swobody działalności gospodarczej w rozumieniu z art. 20 i 22 Konstytucji RP i w związku z tym musi być ona uzasadniona dostatecznie ważnym interesem publicznym oraz musi być proporcjonalna. Ceny stosowane przez przedsiębiorców zasadniczo powinny być kształtowane rynkowo, dotyczy to również paliw i energii, gdyż tego wymaga model gospodarki rynkowej przewidziany w Konstytucji RP. Ważne jest podtrzymanie mechanizmu konkurencji w gospodarce,

na co słusznie zwrócono uwagę w konsultacjach społecznych projektu³⁷. Po drugie, unijne dyrektywy dotyczące rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz gazu ziemnego, które zostały przywołane wyżej, wymagają, aby ceny energii elektrycznej i gazu ziemnego były kształtowane w sposób rynkowy. Nakładają one na państwa członkowskie UE obowiązek stworzenia konkurencyjnych rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego, których elementem ma być zasadniczo swobodne ustalanie cen sprzedaży energii elektrycznej i gazu ziemnego. Na gruncie prawa unijnego interwencja państwa w zakresie cen energii elektrycznej i gazu ziemnego jest możliwa, ale ma być uzasadniona, ograniczona i proporcjonalna, a przy tym ma być realizowana pod kontrolą Komisji Europejskiej (zob. art. 5 dyrektywy 2019/944, art. 4 dyrektywy 2024/1788). Interwencja ta musi być uzasadniona zgodnie z prawem unijnym, np. może być uzasadniona zapewnieniem określonym kategoriom odbiorców końcowych dostępu do energii elektrycznej po przystępnej cenie, czyli organizowaniem tzw. usługi powszechnej (zob. art. 27 dyrektywy 2019/944), przeciwdziałaniem zjawisku tzw. ubóstwa energetycznego (zob. pkt 19 zalecenia Komisji (UE) 2023/2407 z dnia 20 października 2023 r. dotyczącego ubóstwa energetycznego³⁸). Poza tym zgodnie z prawem unijnym mogą być wprowadzone obowiązki użyteczności publicznej dotyczące interwencji publicznych w zakresie ustalania cen dostaw energii i paliw, ale muszą być spełnione wymogi określone w prawie unijnym (zob. art. 9 ust. 2 dyrektywy 2019/944, art. 6 ust. 2 dyrektywy 2024/1788). Dla spełnienia wymogu proporcjonalności dana interwencja cenowa powinna być ograniczona pod względem przedmiotowym, podmiotowym i czasowym i ograniczona do tego, co jest ściśle niezbędne do osiągnięcia celu, którego realizacji służy, tak aby nie nadawać trwałego charakteru środkowi interwencyjnemu, który ze swej natury stanowi przeszkodę w osiągnięciu działającego rynku wewnętrznego (zob. wyrok Federutility i in., C-265/08, EU:C:2010:205, pkt 35)³⁹. Gwoli uczciwości trzeba dodać, że w prawie unijnym dla potrzeb złagodzenia skutków wzrostu cen i paliw obowiązywały szczególne regulacje prawne, które jednak miały charakter doraźny. W związku z zakłóceniami na rynku gazu ziemnego wprowadzono rozporządzenie Rady (UE) 2022/2578 z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu korekty rynku w celu ochrony obywateli Unii i gospodarki przed nadmiernie wysokimi cenami⁴⁰, które wygaśnie z końcem stycznia 2025 r. W związku z cenami energii elektrycznej wydano rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii⁴¹, które już utraciło moc⁴².

³⁷ ID ankiety: 9404, 9579.

³⁸ Dz. Urz. UE L, 2023/2407, 23.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2407/oj> [dostęp 20.01.2025 r.].

³⁹ Więcej na ten temat M. Krzykowski, *Uchybienie ciężącym na Polsce obowiązkom na rynku gazu ziemnego. Głosa do wyroku TS z dnia 10 września 2015 r., C-36/14, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 1, s. 37-45.*

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 335 z 29.12.2022 r., s. 45, ze zm.

⁴¹ Dz. Urz. UE L 2611 z 7.10.2022 r. poz. 261, s. 1.

⁴² Szerzej nt. europejskiej reakcji na globalny kryzys energetyczny A. Szafrński, *Instrumenty prawne regulacji cen energii elektrycznej*, „Forum Prawnicze” 2023, nr 2, s. 17 i n., artykuł dostępny na stronie:

Obecny stan polskiego prawa w zakresie regulacji cen paliw i energii dostarczanych sieciowo, oparty na ustawach zawierających tymczasowe mechanizmy osłonowe, do których odnosi się opiniowany projekt ustawy, budzi istotne wątpliwości natury prawnej.

Przepisy tych ustaw cechują się niską jakością legislacyjną, są nadmiernie skomplikowane, niejednoznaczne i generują znaczne trudności w praktycznym stosowaniu. Nie należy przedłużać obowiązywania tych ustaw, ale należy „wrócić” do ogólnych zasad regulacji taryfowej przedsiębiorstw energetycznych i ochrony słabszych ekonomicznie odbiorców końcowych (odbiorców wrażliwych), które wynikają z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne.

W warunkach gospodarki rynkowej ceny stosowane przez przedsiębiorców powinny być zasadniczo kształtowane rynkowo, dotyczy to również paliw i energii dostarczanych sieciowo. Administracyjna regulacja cen paliw i energii powinna być ograniczona do tych obszarów, w których przedsiębiorstwa energetyczne nie funkcjonują w warunkach konkurencji, i powinna należeć do Prezesa URE, który jest wyspecjalizowanym organem odpowiedzialnym za sprawy regulacji rynków energii i paliw. W związku z tym należy: utrzymać uprzednią regulację opłat dystrybucyjnych i przesyłowych przez Prezesa URE, która opiera się na przepisach art. 47 u.p.e. Prawo unijne wymaga, aby to sektorowy organ regulacyjny ustalał lub zatwierdzał, z odpowiednim wyprzedzeniem przed wejściem w życie, przynajmniej metody kalkulacji opłat za dostęp do sieci elektroenergetycznych czy gazowych (zob. art. 59 ust. 1 lit. a dyrektywy 2019/944, art. 78 ust. 7 lit. a dyrektywy 2014/1788).

Ceny paliw i energii dostarczanych sieciowo również powinny być kontrolowane przez Prezesa URE, który ma kompetencję, aby w zależności od sytuacji rynkowej zwalniać przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się sprzedażą paliw i energii z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia (art. 49 u.p.e.). Administracyjna regulacja cen paliw i energii dostarczanych sieciowo powinna być jednak stosowana wyjątkowo. Prawo unijne wymaga, aby sprzedawcom energii elektrycznej oraz paliw gazowych zasadniczo przysługiwała swoboda w ustalaniu cen sprzedaży (zob. art. 5 ust. 1 dyrektywy 2019/944, art. 4 ust. 1 dyrektywy 2024/1788). Szczególna sytuacja może dotyczyć odbiorców będących gospodarstwami domowymi niekorzystających z prawa wyboru sprzedawcy energii elektrycznej, ponieważ tego rodzaju odbiorcy powinni mieć zagwarantowaną tzw. usługę powszechną, czyli prawo do energii elektrycznej po konkurencyjnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych cenach, a to powinno wiązać się z zatwierdzaniem taryf przedsiębiorstw energetycznych przed ich wejściem w życie przez Prezesa URE, jak również może wiązać się ze stosowaniem środków z zakresu polityki społecznej lub energetycznej dotyczących płatności rachunków za energię elektryczną (zob. motyw 58 dyrektywy 2019/944).

<https://forumprawnicze.eu/> (data dostępu 10.01.2025 r.). Mechanizm pułapu dochodów producentów energii elektrycznej jako powodujący znaczną niepewność regulacyjną i stwarzający ryzyko dla rozwoju nowych inwestycji został krytycznie oceniony przez Komisję Europejską, która nie rekomendowała przedłużenia funkcjonowania tego mechanizmu – Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeglądu interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2022/1854, COM(2023) 302 final, rozdz. V.

Stosowanie preferencyjnych środków ochrony cenowej powinno być zasadniczo ograniczone do zdefiniowanych kategorii odbiorców wrażliwych energii elektrycznej czy też odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym⁴³. Podobna sytuacja może dotyczyć również odbiorców końcowych gazu ziemnego. Państwa członkowskie zostały zobligowane do zapewnienia ochrony odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym i wrażliwych odbiorców będących gospodarstwami domowymi, za pomocą polityki socjalnej lub środków innych niż interwencje publiczne w zakresie ustalania cen za dostawy gazu ziemnego i wodoru (art. 4 ust. 2 dyrektywy 2024/1788). W tym kontekście warto zauważyć, że prawo energetyczne zawiera definicje odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej, odbiorcy wrażliwego paliw gazowych (art. 3 pkt 13c i 13d u.p.e.) i przewiduje środki wsparcia finansowego dla tego rodzaju odbiorców (zob. art. 5c - art. 5gb u.p.e.). W związku z tym warto rozważyć zwiększenie wsparcia finansowego dla odbiorców wrażliwych energii elektrycznej i gazu ziemnego, na co również zwrócono uwagę w konsultacjach społecznych⁴⁴. Zauważyć jednak trzeba, że prawo energetyczne wymaga równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii (art. 1 ust. 2 u.p.e.), a więc nie należy kierować się bezwzględnie imperatywem ochrony odbiorców końcowych, ale należy uwzględnić szerszy kontekst funkcjonowania rynków energii i przedsiębiorstw energetycznych (słusznie w konsultacji społecznych zwrócono uwagę, że istotna jest „poprawa klimatu” rozwoju przedsiębiorczości i podejmowania działalności inwestycyjnej⁴⁵).

Jeżeli chodzi o termin wejścia w życie nowych regulacji, to zaproponowano wejście w życie ustawy z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia (art. 6). Takie rozwiązanie jest dopuszczalne wyjątkowo (art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁶). W uzasadnieniu projektu ustawy nie wyjaśniono potrzeby wprowadzenia go, powołując się ogólnie na istotne znaczenie regulacji dla społeczeństwa i oczekiwania społeczne.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁴⁷. W odnośnej opinii BEOS stwierdzono, że przepisy art. 1, art. 3 i art. 5 projektu mogą zostać uznane za plan pomocy państwa w rozumieniu art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w związku z czym istnieją podstawy do skierowania przez Marszałka Sejmu wniosku do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa o wydanie

Podobnego zdania jest A. Szafranski, który stwierdza: „Wszelkie prawne «zamrożenia» cen powinny należeć do wyjątków, ograniczonych wyłącznie do sytuacji kryzysowych związanych z krótkotrwałym wzrostem cen energii elektrycznej na rynku hurtowym. Państwo w takiej sytuacji, bardzo punktowo i z wyraźnie określonym limitem czasowym, może sobie pozwolić na ingerencję w rynek” – A. Szafranski, *Instrumenty prawne regulacji cen energii elektrycznej*, „Forum Prawnicze” 2023, nr 2, s. 19.

⁴⁴ ID ankiety: 10145.

⁴⁵ ID ankiety: 10209.

⁴⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

⁴⁷ Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w latach 2023-2025 oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Kuźmiuk), opinia z 30 grudnia 2024 r., BEOS-WPEiM-2660/24.

opinii na podstawie art. 12 w związku z art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁴⁸. We wskazanej opinii BEOS oceniono, że w pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE.

Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁴⁹. W odnośnej opinii BEOS stwierdzono, że analizowany projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projekt 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 może nieść daleko idące skutki społeczne, na co wskazują w uzasadnieniu Projektodawcy. Przy czym w uzasadnieniu wskazano tylko na pozytywne społeczne oddziaływanie proponowanych przepisów.

Projekt zakłada zmiany w kilku ustawach przez co zakres oddziaływania na obywateli będzie znaczny i będzie dotyczył większości społeczeństwa. Zaproponowane rozwiązania nakładają się na siebie, ponieważ konsumenci są jednocześnie odbiorcami energii elektrycznej w gospodarstwach domowych (ok. 16,8 mln odbiorców energii elektrycznej z grupy taryfowej G), jak i energii cieplnej (ok. 5,4 mln gospodarstw domowych zakupujących ciepło z sieci). Odbiorcy gazu ziemnego w gospodarstwach domowych to ok. 7,4 mln osób⁵⁰. Projekt przewiduje także ochronę podmiotów użyteczności publicznej i jednostek samorządu terytorialnego przed nadmiernym wzrostem cen energii w czym projektodawca upatruje także pozytywne skutki społeczne.

Przechodząc do większego skonkretyzowania skutków społecznych proponowanych rozwiązań należy wskazać, że w art. 1 zmiana 2 oprócz przedłużenia do końca 2025 r. (obecnie przepis mówi o 30 września 2025 r. jako dacie obowiązywania szczególnych rozwiązań) działań nadzwyczajnych, projektodawca zmniejsza cenę z 500 zł/MWh do 412 zł/MWh. Oznacza to obniżenie ceny energii elektrycznej o prawie 18% na 1 MWh. Warto jednak zwrócić uwagę, że, jak podają Polskie Sieci Elektroenergetyczne⁵¹, rynkowa miesięczna cena energii

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 702, ze zm.

⁴⁹ Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt 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 (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Kuźmiuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia z 30 grudnia 2024 r., BEOS-WPEiM-2661/24.

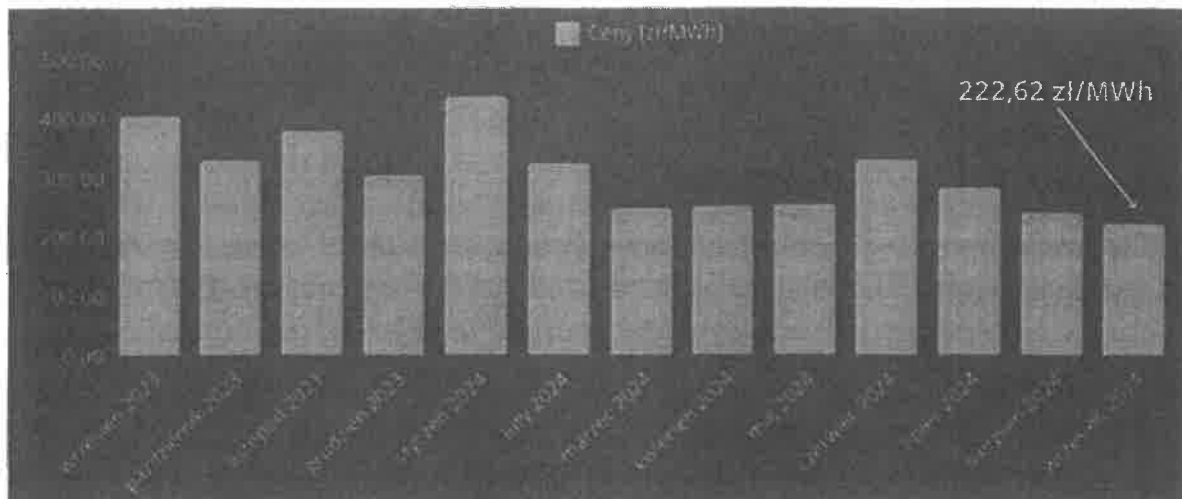
⁵⁰ *Biuletyn Informacji Publicznej URE* za: *Ocena skutków regulacji do rządowego projektu ustawy o czasowym ograniczeniu cen za energię elektryczną, gaz ziemny i ciepło systemowe oraz o bonie energetycznym*, druk sejmowy nr 346,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/BD744F357CF71FCBC1258B16006C2329/%24File/346.pdf>, s. 6 [dostęp 17.01.2025 r.].

⁵¹ <https://www.pse.pl/oiere/cm-rynkowa-miesieczna-cena-energii-elektrycznej> [dostęp 17.01.2025 r.].

elektrycznej w 2024 r. (poza styczniem 2024 r.) kształtowała się na poziomie poniżej 400 zł/MWh (od 399 zł/MWh w listopadzie do 222,62 zł/MWh we wrześniu – zob. grafika; niedostępne są jeszcze dane za grudzień).

Wykres 1. Rynkowe miesięczne ceny energii elektrycznej dla prosumentów w net-billingu (zł/MWh)



Źródło: <https://globenergia.pl/miesieczna-cena-energii-najtansza-w-historii-dane-od-pse-zaskakuja/> [dostęp 20.01.2025 r.]

Można zatem wyrazić uzasadnioną wątpliwość, czy rozwiązania polegające na ustawowym określaniu ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych są właściwym instrumentem kształtowania ceny tego podstawowego dobra współczesnego społeczeństwa. Jak widać jest to oderwane od rynkowych mechanizmów kształtowania ceny energii elektrycznej.

Projekt nie odnosi się w ogóle do sposobu kształtowania ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych, sposobu, który nie ma charakteru rynkowego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami taryfy opłat zatwierdza Prezes Urzędu Regulacji Energetyki i tutaj jest płaszczyzna do zmian ustawowych, które gwarantowałyby wprowadzenie takich mechanizmów ustalania cen energii elektrycznej dla odbiorców indywidualnych, które byłyby społecznie akceptowane. Zamiast tego utrzymuje się zasady administracyjnego kształtowania cen energii elektrycznej, które jednak w niewielkim stopniu chronią gospodarstwa domowe przed szybkim wzrostem tych cen, oraz wprowadza rozwiązania nadzwyczajne maskujące rzeczywiste problemy związane z dostępem do źródeł energii w cenach społecznie akceptowanych. W tym sensie przedstawiony projekt ma również negatywne oddziaływanie społeczne.

Warto także zwrócić uwagę na fakt, że projekt, w zakresie kształtowania cen energii elektrycznej, skupia się tylko na jednym ze składników rachunków opłacanych przez gospodarstwa domowe. Pozostałe składowe, w tym szczególnie cena dystrybucji, opłat abonamentowych, wysokość obciążenia daninami publicznymi nie są przedmiotem zainteresowania Projektodawcy. Stąd też projekt nie jest odpowiedzią na kwestie związane z dynamicznym wzrostem cen energii w Polsce.

W ograniczonym zakresie skupia się na skutkach, a nie przyczynach tego stanu rzeczy.

Negatywne skutki społeczne spowoduje również sposób finansowania proponowanych obniżek/zamrożenia cen energii. Projektodawca szacując koszt proponowanych zmian dla budżetu państwa na ok. 13-14 mld zł nie wskazał realnego źródła przychodów, które pokryłyby planowane koszty. Oznacza to, że zakłada się powiększenie deficytu budżetowego o tę kwotę w 2025 r. Prowadzić to będzie do konieczności zwiększania obciążenia społeczeństwa daninami publicznymi w przyszłych okresach lub ograniczania wydatków publicznych.

Ponadto, wraz z wprowadzaniem polityki klimatycznej UE, cena energii elektrycznej w Polsce rośnie i można zakładać, że w tych warunkach regulacyjnych, to co projektodawcy nazywają zawirowaniami na rynku energii negatywnie oddziałującymi na jej cenę, jest raczej zjawiskiem stałym i wraz z zaostrzeniem restrykcji (głównie cenowych) wytwarzania energii elektrycznej z tradycyjnych źródeł proces wzrostu cen będzie postępował. Przyjęte w projekcie rozwiązania mogą tylko przesuwać w czasie problemy społeczne z tym związane, w tym szczególnie zagrożenie gospodarstw domowych tzw. ubóstwem energetycznym.

Projekt nie cieszył się dużą popularnością w konsultacjach społecznych. Kilkadziesiąt głosów, z których większość stanowiła ogólne komentarze do całości projektu, skupiło się na następujących kwestiach:

- ogólnej akceptacji lub jej braku dla idei osłony przed wzrostem cen nośników energii;
- wskazywania negatywnych skutków proponowanych rozwiązań dla rozwoju odnawialnych źródeł energii i wzrostu ich udziału w strukturze produkcji i konsumpcji energii;
- osłabiania skłonności do oszczędzania zużycia energii przez konsumentów poprzez brak adresowania rozwiązań wspierających do grup społeczeństwa, które rzeczywiście wymagają wsparcia państwa w tym zakresie;
- uznania, że istniejące rozwiązania osłonowe są wystarczające⁵².

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

1. Odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwach domowych

- o Liczebność: 15,2 mln gospodarstw domowych.
- o Sposób oddziaływania: Obniżenie maksymalnej stawki za energię elektryczną do 412 zł/MWh, taryfa G (regulowana i wolnorynkowa).⁵³

2. Beneficjenci bonów energetycznych

⁵² Poparcie proponowanych rozwiązań zadeklarowali m.in. autorzy ankiet ID: 9484, 9552, 99570, 10171, 10440. Przeciwnie zdanie o projekcie wyrazili m.in. autorzy ankiet ID: 9404, 9486, 9596, 9579, 9770, 10516.

⁵³ URE, Charakterystyka rynku energii elektrycznej za rok 2023.

- Liczebność: 4,3 mln gospodarstw domowych spełniających kryteria projektu.⁵⁴
3. Odbiorcy energii elektrycznej wykorzystujący energię jako główne źródło ogrzewania
 - Liczebność: 925 tys. gospodarstw, z czego 300 tys. uprawnionych do dodatków w ramach bonu energetycznego.⁵⁵
 4. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)
 - Liczebność: 2,3 mln podmiotów.
 - Sposób oddziaływania: Korzystanie z ceny maksymalnej energii elektrycznej, obniżenie kosztów operacyjnych.⁵⁶
 5. Podmioty użyteczności publicznej (energia elektryczna)
 - Liczebność: Ponad 100 tys. podmiotów.
 - Sposób oddziaływania: Obniżenie kosztów energii elektrycznej, poprawa płynności.⁵⁷
 6. Przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesję na obrót energią elektryczną
 - Liczebność: Około 400 podmiotów.
 - Sposób oddziaływania: Stosowanie cen maksymalnych, składanie wniosków o rekompensaty.⁵⁸
 7. Gminy i wojewodowie
 - Liczebność: 2 479 gmin, 16 wojewodów.
 - Sposób oddziaływania: Realizacja wypłat bonów i refundacji VAT za gaz, weryfikacja wniosków.⁵⁹
 8. Odbiorcy gazu ziemnego w gospodarstwach domowych
 - Liczebność: 7,4 mln gospodarstw domowych.
 - Sposób oddziaływania: Korzystanie z ceny maksymalnej gazu, refundacja VAT.⁶⁰
 9. Podmioty użyteczności publicznej (gaz)
 - Liczebność: Do 40 tys. podmiotów.
 - Sposób oddziaływania: Korzystanie z ceny maksymalnej gazu, poprawa płynności.⁶¹
 10. Odbiorcy gazu ziemnego w spółdzielniach i wspólnotach mieszkaniowych
 - Liczebność: Około 50 tys. wspólnot i spółdzielni.⁶²
 11. Przedsiębiorstwa posiadające koncesję na obrót i dystrybucję gazu
 - Liczebność: Około 210 podmiotów (180 obrót, 30 dystrybucja).

⁵⁴ Opracowanie własne na podstawie danych GUS, w szczególności opracowań BBDG.

⁵⁵ Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz danych dot. sprzedaży pomp ciepła.

⁵⁶ Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

⁵⁷ MKiŚ, za OSR do projektu ustawy (druk 346, 7 maja 2024).

⁵⁸ URE, MKiŚ, za OSR do projektu ustawy (druk 346, 7 maja 2024).

⁵⁹ MSWiA, Baza JST.

⁶⁰ URE, MKiŚ, za OSR do projektu ustawy (druk 346, 7 maja 2024).

⁶¹ MKiŚ, za OSR do projektu ustawy (druk 2804, 28 listopada 2022).

⁶² URE, MKiŚ, za OSR do projektu ustawy (druk 346, 7 maja 2024).

- Sposób oddziaływania: Stosowanie cen maksymalnych, składanie wniosków o rekompensaty.⁶³
12. Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem ciepła
- Liczebność: Około 1100 podmiotów.
 - Sposób oddziaływania: Ograniczenie cen maksymalnych, możliwość uzyskania rekompensat.
 - Źródło: MKiŚ, raporty URE, statystyki ARE.
13. Towarowa Giełda Energii S.A.
- Sposób oddziaływania: Publikowanie miesięcznych wartości cen referencyjnych, zwiększenie transparentności rynku.
14. Zarządca Rozliczeń S.A.
- Sposób oddziaływania: Zarządzanie funduszem rekompensat, weryfikacja wniosków przedsiębiorstw.
15. Urząd Regulacji Energetyki
- Sposób oddziaływania: Monitorowanie rynku, nakładanie kar.

B) Wpływ na gospodarkę w ujęciu pieniężnym i niepieniężnym

Projektowana ustawa wywiera znaczący wpływ na gospodarkę w wymiarze jakościowym i finansowym, generując istotne koszty oraz korzyści dla różnych grup podmiotów. Kluczowe mechanizmy, takie jak zamrożenie cen energii elektrycznej, gazu ziemnego, cen dystrybucji gazu i ciepła, a także refundacja VAT dla gospodarstw domowych, jednostek samorządu terytorialnego (JST), podmiotów użyteczności publicznej i innych instytucji uprawnionych, generują całkowite koszty gospodarcze szacowane na poziomie od 21 do 26 miliardów złotych (oszacowanie własne, którego szczegóły przedstawiono w dalszych częściach dokumentu). Stanowi to wysokie obciążenie budżetowe, które wymaga szczegółowej analizy zasadności oraz długoterminowych konsekwencji takich działań.

Powyższe koszty całkowite proponowanej regulacji stanowią sumę wyliczonych kosztów regulacji cen energii elektrycznej, regulacji cen gazu, ciepła systemowego i bonu energetycznego. W poniższych akapitach zostały przedstawione założenia i najważniejsze dane, z których korzystano przy szacowaniu całkowitych kosztów projektowanej regulacji.

Koszty regulacji cen energii elektrycznej

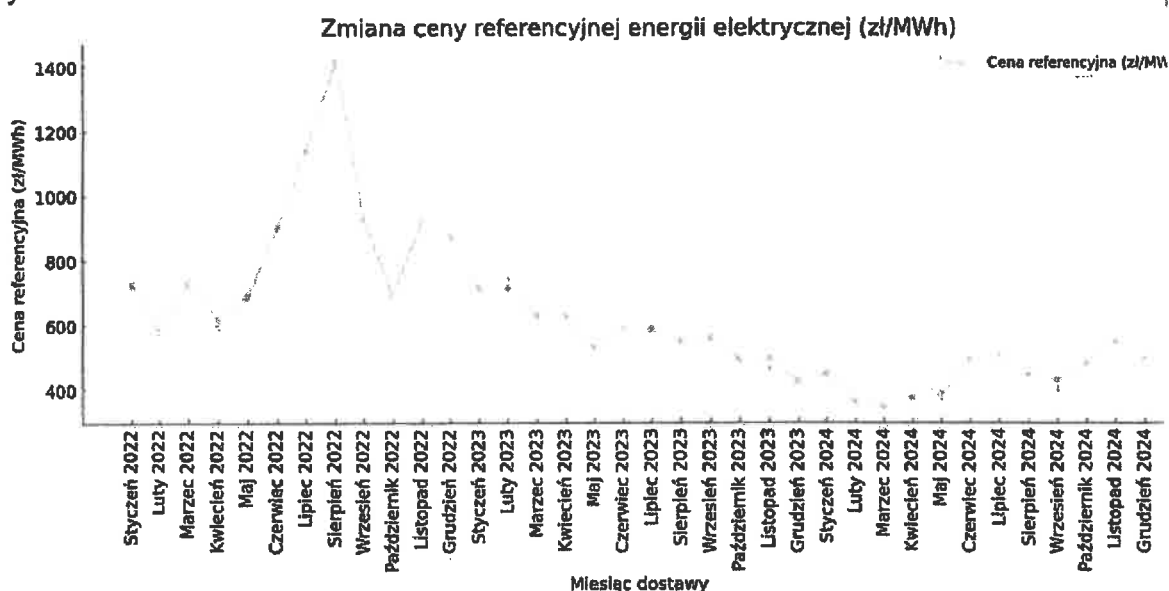
Obliczenie kosztów mrożenia cen energii elektrycznej wymaga precyzyjnego określenia cen referencyjnych, które stanowią kluczową podstawę do ustalenia rekompensat. Mechanizm ten jest stosunkowo prosty w przypadku gospodarstw domowych, gdzie rekompensaty wynikają z różnicy pomiędzy zatwierdzonymi taryfami a ceną maksymalną. W przypadku mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz podmiotów publicznych mechanizm staje się jednak bardziej złożony. Rekompensaty mogą być kalkulowane

⁶³ URE, MKiŚ, za OSR do projektu ustawy (druk 346, 7 maja 2024).

na podstawie ceny umownej (dla umów zawartych przed 14 października 2022 roku), cen referencyjnych, zatwierdzonych taryf, a w przypadku ich braku – średnich z taryf zatwierdzonych przez Prezesa URE.

W sytuacjach, gdy ceny referencyjne spadają poniżej regulowanej ceny maksymalnej (np. 500 zł/MWh dla MŚP i JST) rekompensaty nie są wypłacane, co wskazuje na brak konieczności pokrywania strat przez sprzedawców energii. Taki stan rzeczy ilustruje pozytywną dynamikę rynkową, w której ceny maksymalne zaczynają tracić swoje znaczenie. Jest to oznaka większej równowagi rynkowej i potencjału dalszej redukcji cen w warunkach swobodnej konkurencji, co sprzyja efektywności ekonomicznej. I taka sytuacja zdarza się coraz częściej, co pokazuje wykres 2.

Wykres 2



Źródło: opracowanie własne na podstawie URE

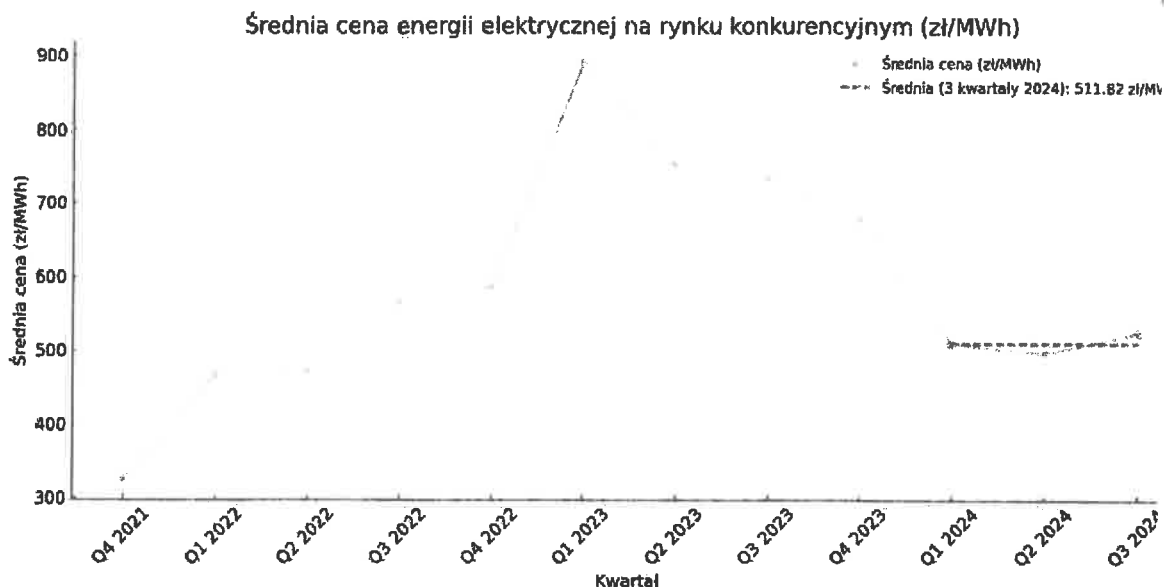
Potwierdzeniem pozytywnych zmian na rynku energii są obserwacje dotyczące cen energii elektrycznej na lata 2024-2026. Kontrakty BASE_Y26 związane z zakupem energii na 2026 rok utrzymują się na poziomie 440-460 zł/MWh i od 12 listopada 2024 roku nie przekroczyły 500 zł/MWh. Ponadto, na rynku spot (Towarowa Giełda Energii, TGE) średnia cena energii elektrycznej w 2024 roku na Rynku Dnia Następnego wynosiła 416 zł/MWh, co potwierdza znaczną stabilizację cen. Warto zauważyć, że kontrakty BASE na 2025 rok w 2024 roku były zawierane w przedziale około 450 zł/MWh. Przytoczone dane zostały opracowane na podstawie zestawień WysokieNapięcie.pl oraz danych z TGE.

Dla bardziej kompleksowego obrazu należy dodać, że dane te nie obejmują całego rynku. Zestawienia cen publikowane przez Urząd Regulacji Energetyki (URE) wskazują na wyższe średnie kwartalne ceny energii handlowanej wewnątrz grup kapitałowych, które dla III kwartału 2024 roku wyniosły 601,11 zł/MWh⁶⁴.

⁶⁴ Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 59/2024 w sprawie średniej kwartalnej ceny energii elektrycznej obliczonej w oparciu o informacje o zawartych umowach lub porozumieniach

Średnia cena energii elektrycznej w pierwszych trzech kwartałach 2024 roku osiągnęła poziom 511,82 zł/MWh, co przedstawia wykres 3. Pomimo pewnych różnic w prezentowanych danych można jednoznacznie stwierdzić, że rynek energii elektrycznej zmierza ku stabilizacji cen, co zmniejsza potrzebę dalszych interwencji w postaci cen maksymalnych.

Wykres 3



Źródło: opracowanie własne na podstawie URE

Analiza sytuacji na rynku energii wskazuje na konieczność ostrożnego podejścia do dalszych interwencji w mechanizmy cenowe. Ochrona odbiorców energii była uzasadniona w trudnych warunkach rynkowych, jednak obecna sytuacja rynkowa sugeruje, że przedsiębiorstwa obrotu energią powinny dążyć do większej efektywności w zakupach energii dla klientów. Naturalne spadki cen oraz wzrost konkurencyjności na rynku energii wskazują na zasadność stopniowego ograniczania mechanizmów interwencyjnych w celu wspierania zdrowych zasad funkcjonowania rynku.

Gdy chodzi o zużycie energii elektrycznej według grup odbiorców, to dane dotyczące zużycia energii elektrycznej w różnych grupach odbiorców przedstawiają się następująco:

- Odbiorcy taryfy G: Roczne zużycie oszacowano na 32 TWh, przy liczbie odbiorców wynoszącej 15 226 212.⁶⁵

dotyczących rozliczeń w grupach kapitałowych, na podstawie których przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej sprzedają, kupują lub rozliczają energię elektryczną zgodnie z art. 49aa ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne, za III kwartał 2024 r., <https://www.ure.gov.pl/pl/urzadz/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/12239,Informacja-nr-592024.html>; <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/ceny-wskazniki/11063,Srednia-kwartalna-cena-energii-elektrycznej-art-49aa-ust-2-ustawy-Prawo-energetyki.html> [dostęp 17.01.2025 r.].

⁶⁵ Charakterystyka rynku energii elektrycznej URE za 2023 rok).

- MŚP: Roczne zużycie wynosi około 25 TWh, przy rozbieżnościach w oszacowaniach wynoszących od 23,7 TWh do 43,25 TWh (oszacowanie własne na podstawie: KAPE, URE).
- JST i podmioty publiczne: Szacowane zużycie wynosi 15 TWh rocznie (oszacowanie własne).

Przy założeniu średniej ceny referencyjnej dla taryfy G na poziomie 622,8 zł/MWh (na podstawie zatwierdzonych taryf Prezesa URE na 2025 rok) oraz cenie maksymalnej wynoszącej 412 zł/MWh koszty wsparcia dla gospodarstw domowych wyniosą około 6,7 mld zł.

W przypadku pozostałych grup odbiorców, dla których cena maksymalna wynosi 500 zł/MWh, ceny referencyjne mogą mieścić się w przedziale 550-600 zł/MWh. Szacunki wskazują, że koszty rekompensat w tym przypadku wyniosą od 2 do 4 mld zł. W scenariuszu optymistycznym, gdy średnia cena referencyjna wyniosłaby 511,86 zł/MWh (zgodnie z danymi za trzy kwartały 2024 roku), koszty wsparcia mogłyby spaść do poziomu 0,5 mld zł.

Całkowite łączne koszty mrożenia cen energii elektrycznej mogą wynosić od 7,2 mld zł do 10,7 mld zł.

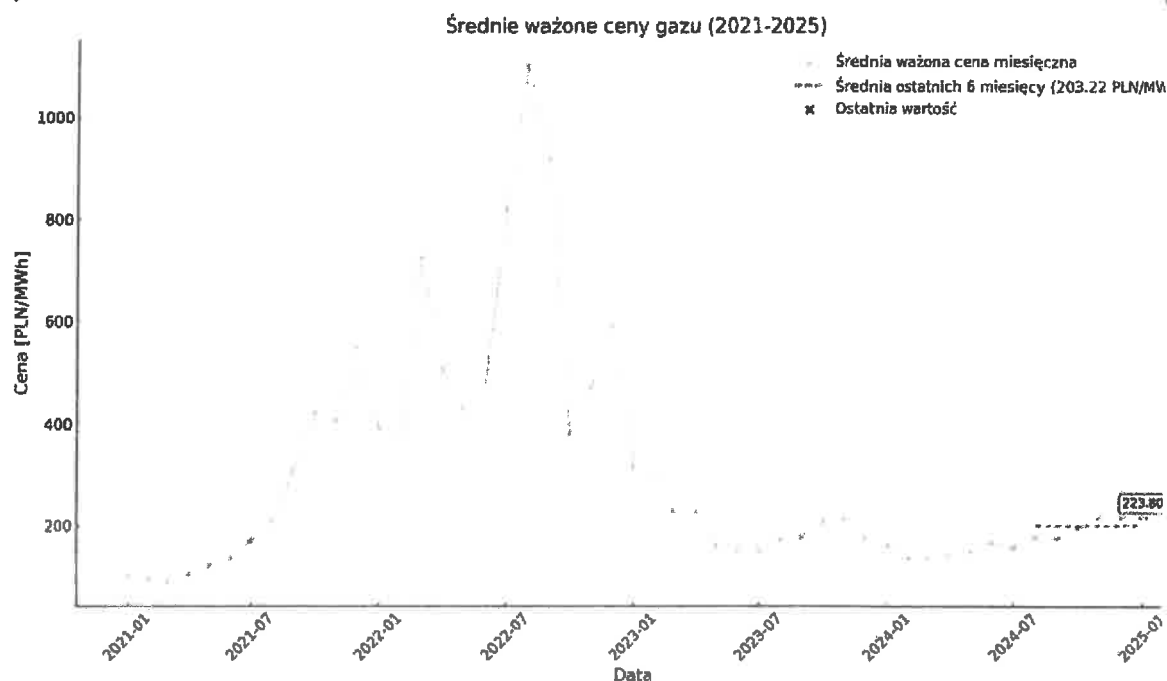
Koszty regulacji cen gazu

Z kolei całkowita sprzedaż gazu ziemnego w Polsce w 2023 roku wyniosła 165 TWh, z czego 56,59% trafiło do przemysłu, a 32,88% do gospodarstw domowych, co przekłada się na 54 TWh zużycia przez te ostatnie. Wolumen energii gazu objęty projektowaną ceną maksymalną na poziomie 200,17 zł/MWh wynosi 65 TWh rocznie⁶⁶ i obejmuje również inne podmioty niż gospodarstwa domowe.

Rekompensata dla sprzedawców gazu wynikająca ze stosowania ceny maksymalnej, stanowiąca koszt dla budżetu państwa, jest obliczana na podstawie rzeczywistych kosztów zakupu gazu i innych uzasadnionych kosztów operacyjnych. Proces ten czyni wyzwaniem wybór odpowiednich założeń kalkulacyjnych. Najbardziej wiarygodnym punktem odniesienia w tym kontekście pozostaje taryfa za gaz zatwierdzona przez Prezesa URE na rok 2025, wynosząca 239 zł/MWh. Przy takim założeniu koszt wynikający z ustalenia ceny maksymalnej został oszacowany na 2,5 mld zł. Docelowy poziom kosztów pozostaje zależny od sytuacji rynkowej, która jednak wskazuje na stabilizację cen, co sprawia, że przyjęty poziom ceny referencyjnej jest racjonalny (wykres 4).

⁶⁶ Zgodnie z rządowej OSR do analogicznej ustawy z 2022 roku, Druk nr 2804.

Wykres 4



Koszty mrożenia taryfy dystrybucyjnej

Drugim działaniem przewidzianym w projektowanej ustawie jest mrożenie taryfy dystrybucyjnej na poziomie obowiązującym w 2022 roku, tj. w przedziale od 32,58 do 49,12 zł/MWh. Ponieważ przesył i dystrybucja gazu są obszarami o charakterze monopolistycznym ich koszty są określane wyłącznie przez Prezesa URE na podstawie szczegółowych danych dostarczanych przez operatorów. Przy założeniu zatwierdzonych taryf dystrybucyjnych na rok 2025, wynoszących od 81,4 do 156 zł/MWh, koszty wynikające z mrożenia taryf oszacowano na 4,1 mld zł.

Koszty refundacji VAT

Projektowana regulacja przewiduje refundację VAT dla gospodarstw domowych korzystających z ogrzewania gazowego i spełniających określone kryteria dochodowe. Liczbę takich gospodarstw oszacowano na 300 tys., na podstawie rządowej OSR do ustawy z 2022 roku (Druk nr 2804). Koszt tej refundacji wynosi 1 mld zł, zgodnie z danymi zawartymi w OSR do wspomnianej ustawy. Jeśli jednak refundacja obejmowałaby wszystkie gospodarstwa domowe korzystające z ogrzewania gazowego, koszt ten wzrósłby do 2,5 mld zł.

Podsumowując więc całkowite koszty regulacji w zakresie gazu wynoszą około 7,6 mld zł.

Koszty regulacji w zakresie ciepła systemowego

Jeśli chodzi o szacowanie kosztów rekompensaty cen ciepła, to stanowi ono wyzwanie ze względu na znaczną złożoność rynku oraz brak precyzyjnych danych o potencjalnym poziomie cen po zniesieniu działań interwencyjnych. Polski rynek ciepła jest bardzo rozproszony, składający się z kilkuset lokalnych rynków, z każdym

charakteryzującym się indywidualnymi taryfami. Koszty tych taryf zależą nie tylko od cen paliw, lecz także od szczególnych kosztów infrastruktury ciepłowniczej. Precyzyjne oszacowanie tych kosztów wymagałoby szczegółowej analizy każdego systemu ciepłowniczego w oparciu o wewnętrzne dane poszczególnych przedsiębiorstw.

Brak uniwersalnych benchmarków dla całego rynku ciepła dodatkowo utrudnia proces. Stawki w systemach ciepłowniczych mogą się różnić nawet kilkukrotnie, co czyni stosowanie jednolitych założeń niemożliwe.

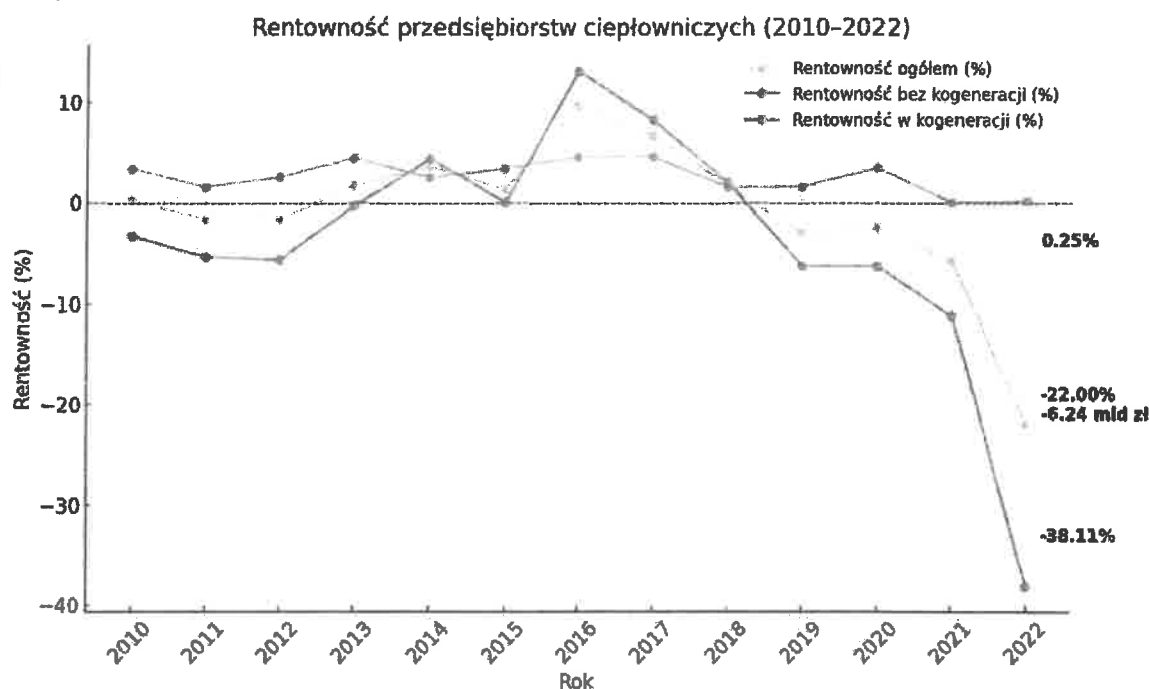
Najbardziej wiarygodnym źródłem do oszacowania kosztów pozostają wyliczenia MKiŚ i URE przedstawione w OSR do ustawy z 2024 roku⁶⁷. Choć wspomniana ustawa zakładała inne założenia wstępne, takie jak dopuszczenie częściowych podwyżek, może ona stanowić punkt wyjścia do oszacowania kosztów mrożenia cen ciepła na poziomie roku 2023. W tamtej regulacji przewidziano dopuszczenie podwyżki o 40% względem 2022 roku, co w praktyce odpowiada warunkom cenowym z 2023 roku. Szacowane koszty wynosiły od 2,6 do 3,7 mld zł, przy czym rozpiętość wyników była konsekwencją analizy statystycznej, nie w pełni odzwierciedlającej rzeczywiste koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa na rynku.

Kolejne interwencje, takie jak mrożenie cen ciepła i rekompensaty nie przyczyniają się do poprawy długoterminowej sytuacji w sektorze ciepłowniczym. Choć mechanizmy te pozwalają na wyrównanie strat, jednocześnie blokują przestrzeń do reform i niezbędnych zmian strukturalnych. Polski sektor ciepłowniczy od lat zмага się z pogarszającą się kondycją finansową. Już w 2022 roku, jeszcze przed wprowadzeniem działań osłonowych, sektor odnotował stratę na poziomie 22%, przy kosztach sięgających 34 miliardów zł i przychodach wynoszących jedynie 28 miliardów zł⁶⁸. Taka sytuacja ilustruje głębokie problemy strukturalne, uniemożliwiające realizację inwestycji czy modernizacji.

⁶⁷ Druk 346.

⁶⁸ Urząd Regulacji Energetyki, „Energetyka ciepła w liczbach – 2022”. Warszawa, październik 2023, <https://www.ure.gov.pl/pl/cieplo/energetyka-ciepna-w-l/11407,2022.html> [dostęp 17.01.2025 r.].

Wykres 5



Źródło: opracowanie własne na podstawie URE (Energetyka ciepła w liczbach – 2022).

Charakterystyka bonu energetycznego

Spośród proponowanych rozwiązań to właśnie bon energetyczny najtrafniej adresuje problem ubóstwa energetycznego, ponieważ jego przyznanie opiera się na kryterium dochodowym. W przeciwieństwie do bardziej uniwersalnych form wsparcia bon energetyczny ogranicza swoją grupę beneficjentów do gospodarstw mniej zamożnych.

Nie jest to jednak rozwiązanie idealne, gdyż ubóstwo energetyczne wynika z szeregu czynników, nie tylko z poziomu dochodów. Przykładowo, gospodarstwa o przeciętnych lub nawet wysokich dochodach mogą zmagać się z wysokimi wydatkami energetycznymi z powodu nieefektywnych instalacji grzewczych lub braku modernizacji budynków. Aby skutecznie rozwiązać problem ubóstwa energetycznego konieczne byłoby uwzględnienie rzeczywistych wydatków energetycznych gospodarstw domowych. Obecna regulacja takich badań nie przewiduje, co stanowi istotne ograniczenie.

Oszacowanie grup docelowych

Według danych GUS z 2021 roku około 5,5% gospodarstw domowych korzystało z ogrzewania elektrycznego, co przekłada się na 625 tys. gospodarstw. Dodatkowo, w latach 2022-2023 sprzedano około 328 tys. pomp ciepła, co wskazuje na dalszy wzrost liczby gospodarstw korzystających z ogrzewania elektrycznego. Zakładając, że wszystkie nowe jednostki to „dodatkowe” źródła, łączną liczbę gospodarstw korzystających z ogrzewania elektrycznego oszacowano na 925 tys.

Z powodu braku szczegółowych danych przyjęto, że rozkład dochodów gospodarstw korzystających z ogrzewania elektrycznego jest zbliżony do rozkładu dochodów wszystkich gospodarstw domowych. Warto jednak zauważyć, że takie

założenie może zawyżać wyniki, ponieważ gospodarstwa korzystające z ogrzewania elektrycznego często cechują się wyższym poziomem zamożności.

Dane wskazują, że gospodarstw spełniających kryteria dochodowe określone w projektowanej ustawie może być około 4,3 mln, w tym:

- 1,2 mln gospodarstw jednoosobowych,
- 3,1 mln gospodarstw wieloosobowych.

Struktura gospodarstw domowych według liczby osób przedstawia się następująco:

- 23% – gospodarstwa jednoosobowe,
- 44% – gospodarstwa 2-3 osobowe,
- 24% – gospodarstwa 4-5 osobowe,
- 9% – gospodarstwa 6-osobowe i większe.

Koszty bonu energetycznego

Przy uwzględnieniu powyższych założeń oraz rozróżnienia gospodarstw korzystających i niekorzystających z ogrzewania elektrycznego łączny koszt bonu energetycznego oszacowano na 3,8 mld zł. Wartość ta nie uwzględnia następujących źródeł niepewności, które będą decydowały o ostatecznym koszcie:

1. Uzyskanie bonu wymaga składania wniosków, co oznacza, że nie wszystkie uprawnione gospodarstwa złożą wniosek.
2. Obliczenia nie uwzględniają mechanizmu „zł za zł”, który zmniejsza wartość świadczenia o wysokość przekroczenia kryterium dochodowego.
3. Brak dostępu do szczegółowych danych z bazy BBDG, co ogranicza precyzję szacunków do danych publicznych, takich jak opracowania GUS i raporty branżowe.⁶⁹

Podsumowując, kluczowe mechanizmy, takie jak zamrożenie cen energii elektrycznej, gazu ziemnego, cen dystrybucji gazu i ciepła, a także refundacja VAT dla gospodarstw domowych, jednostek samorządu terytorialnego (JST), podmiotów użyteczności publicznej i innych instytucji uprawnionych, generują koszty szacowane na poziomie 21-26 miliardów złotych.

Wpływ na CPI i krótkoterminowe korzyści⁷⁰

Projektowana regulacja może mieć wpływ na poziom inflacji, jak i generować korzyści w krótkim horyzoncie czasowym. Jednym z kluczowych efektów jest wpływ na obniżenie prognozy inflacji. Jak wynika z analizy, wprowadzenie ceny maksymalnej dla energii elektrycznej na poziomie 412 zł/MWh obniża CPI o 0,72 pp., natomiast zamrożenie cen gazu ziemnego (200,17 zł/MWh) i jego dystrybucji

⁶⁹ Przytoczone szacunki zostały przygotowane na podstawie dostępnych danych GUS, w tym bazy BDL, wyników NSP 2021 i szeregu innych publikacji i opracowań GUS.

⁷⁰ Różnice w szacunkach wpływu regulacji na inflację między częścią gospodarczą a finansową wynikają z odmiennego zakresu i metodologii analiz. Część gospodarcza przedstawia szczegółowe obliczenia wpływu na CPI, uwzględniając podział na poszczególne nośniki energii (energia elektryczna, gaz, ciepło) oraz różne warianty regulacji, co prowadzi do bardziej zróżnicowanych wyników. Z kolei część finansowa podaje uśredniony efekt obniżenia inflacji, opierając się na danych budżetowych i makroekonomicznych. Oba podejścia wzajemnie się uzupełniają, prezentując pełny obraz skutków regulacji w różnych scenariuszach makroekonomicznych.

na poziomie 2022 r. dodatkowo redukuje CPI o 0,84 pp. Warianty cen ciepła różnią się w swoim wpływie: ograniczenie wzrostu cen ciepła do 40% względem 2022 r. obniża CPI o 0,74 pp., 0,89 pp. lub 1,19 pp. w zależności od wybranego wariantu. W rezultacie całkowity wpływ regulacji na CPI wynosi od -2,30 pp. do -2,75 pp., co znacząco zmniejsza prognozowaną inflację z 5,6% do odpowiednio 3,30%, 3,15% lub 2,86%. Takie działania mogą przekładać się na zwiększenie ich zdolności do konsumpcji innych dóbr i usług, co w efekcie stymuluje lokalne rynki. Połączenie tych korzyści z bonami energetycznymi zapewnia dodatkowe środki, które pomagają pokryć podstawowe wydatki.

Powyższe szacunki wpływu projektowanej regulacji na CPI zostały obliczone zgodnie z poniższymi założeniami.

Główny Urząd Statystyczny (GUS) w obliczaniu wskaźnika CPI dla energii elektrycznej, gazu i ciepła opiera się na szerokim zakresie danych, w tym pozyskiwanych od sprzedawców energii, danych z przestrzeni publicznej oraz szczegółowych informacji udostępnianych przez Urząd Regulacji Energetyki (URE).

Uwzględniane są taryfy regulowane, oferty pozataryfowe oraz wolumeny energii, co pozwala na precyzyjne ważenie cen poszczególnych składników. Taryfy regulowane obejmują 64% odbiorców w grupie gospodarstw domowych (taryfa G). W przypadku pozostałych 36%, korzystających z ofert rynkowych, brak jest publicznych danych dotyczących cen, co wprowadza dodatkowe ograniczenia analityczne⁷¹.

Działania osłonowe, takie jak wprowadzenie cen maksymalnych, powodują anomalie w obliczeniach CPI, które są szczegółowo analizowane przez GUS we współpracy z Eurostatem. Zgodnie z nadrzędną zasadą statystyki publicznej, uwzględniane są rzeczywiste ceny ponoszone przez odbiorców, czyli te widoczne na rachunkach, bez uwzględnienia dopłat i subsydiów.

Rachunki za energię elektryczną obejmują wiele składników, takich jak: taryfa obrotowa, taryfa dystrybucyjna, opłaty abonamentowe, koszty związane z OZE, kogeneracją oraz opłaty mocowe. Wszystkie te elementy są uwzględniane w obliczeniach CPI, co odzwierciedla pełny zakres rzeczywistych kosztów dla gospodarstw domowych, ale także komplikuje obliczenia utrudniając ich odtworzenie. Głównym ograniczeniem jest dostępność danych.

Wskaźnik CPI obejmuje wyłącznie koszyk zużycia gospodarstw domowych. Wpływ cen dla przedsiębiorstw czy podmiotów użyteczności publicznej może być widoczny w ramach efektów drugiej rundy, wpływając pośrednio na ceny produktów i usług oferowanych przez te jednostki. Jednak bezpośrednie włączenie tych cen do wskaźnika CPI jest niemożliwe, gdyż metodyka statystyczna opiera się na koszyku inflacyjnym gospodarstw domowych⁷².

⁷¹ Charakterystyka rynku energii elektrycznej 2023, URE, <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/charakterystyka-rynku/12095,2023.html> [dostęp 17.01.2025 r.].

⁷² Wagi GUS w koszyku inflacyjnym: Energia elektryczna: 4,36%, Gaz: 2,86%, Ciepło sieciowe: 2,37%, Wagi te są oparte na wynikach Badania Budżetów Gospodarstw Domowych i corocznie aktualizowane. Aktualizacja wag na rok 2025 odbędzie się w marcu 2025. Do tego czasu stosowane są wagi obliczone na podstawie badania z 2023 roku.

Przedstawione obliczenia wpływu na wskaźnik CPI opierają się na prognozie inflacji Narodowego Banku Polskiego (NBP) na rok 2025, zakładającej wskaźnik inflacji na poziomie 5,6% w scenariuszu braku działań osłonowych dla nośników energii. Analiza przebiega według następującego schematu: najpierw założono pełne uwolnienie cen energii w 2025 roku, a następnie symulowano wpływ proponowanych działań osłonowych wynikających z projektowanej ustawy.

Modele ekonometryczne wykorzystywane przez NBP pozwalają na uwzględnienie zarówno bezpośrednich zmian cen, jak i efektów drugiej rundy wynikających z reakcji rynku na wprowadzane regulacje. Taka metodologia umożliwi uwzględnienie złożoności gospodarki oraz przepływów finansowych, co czyni prognozy bardziej kompleksowymi i wiarygodnymi.

Ceny energii elektrycznej

- Bez działań osłonowych średnia cena energii elektrycznej w 2025 roku wyniosłaby 622,8 zł/MWh. Taryfy zatwierdzone na rok 2025 przez Urząd Regulacji Energetyki (URE) obejmują stawki sprzedawców z urzędu, jednak uwzględnienie ofert rynkowych pozostaje ograniczone.
- Proponowana regulacja:
 - Cena maksymalna: 412 zł/MWh.
 - Wpływ na CPI: Obniżenie o -0,72 pp, co zmniejsza prognozowaną inflację z 5,6% do 4,88%.

Ceny gazu

- Bez działań osłonowych średnia cena gazu w 2025 roku wg. zatwierdzonej taryfy wyniosłaby 239 zł/MWh, wzrost stawek dystrybucyjnych wyniosłby 24%.
- Proponowana regulacja:
 - Cena maksymalna: 200,17 zł/MWh.
 - Zamrożenie stawek dystrybucji na poziomie z 2022 roku.
 - Wpływ na CPI: Obniżenie o -0,84 pp, co zmniejsza prognozowaną inflację z 5,6% do 4,76%.

Z kolei obliczenie wpływu zmian cen ciepła jest szczególnie skomplikowane ze względu na duże zróżnicowanie taryf lokalnych, które według Druku Sejmowego nr 346 oscylują w przedziale od 58,08 do 447,62 zł/GJ. Prognozowany wzrost cen na rok 2025 może wynosić od +45% (wariant A) do nawet +100% (wariant C). Projektowana regulacja zakłada zamrożenie cen na poziomie +40% w stosunku do 2022 roku, co skutkuje znaczącą obniżką cen w porównaniu do prognozowanego wzrostu:

- Wariant A: Obniżka cen na skutek regulacji o -31%. Wpływ na CPI: -0,72 pp (z 5,6% do 3,17%).
- Wariant B: Obniżka na skutek regulacji cen o -38%. Wpływ na CPI: -0,89 pp (z 5,6% do 3,02%).
- Wariant C: Obniżka na skutek regulacji cen o -50%. Wpływ na CPI: -1,19 pp (z 5,6% do 2,73%).

Tabela. 1 Podsumowanie wpływu projektowanej regulacji na wskaźnik CPI

L.P.	Działanie ostonowe	Wariant A cen ciepła +45% względem 2023 r.	Wariant B cen ciepła +60% względem 2023 r.	Wariant C cen ciepła +100% względem 2023 r.
1	Energia elektryczna (przywrócenie ceny maksymalnej dla GD 412 zł/MWh)	-0,72 pp.	-0,72 pp.	-0,72 pp.
2	Gaz (cena maksymalna 200,17 zł/MWh oraz zamrożenie cen dystrybucji na poziomie 2022 r.)	-0,84 pp.	-0,84 pp.	-0,84 pp.
3	Ciepło systemowe (przywrócenie warunków z 2023 r., czyli ograniczenie wzrostu cen ciepła do 40% względem 2022 r.)	-0,74 pp.	-0,89 pp.	-1,19 pp.
4	Łączny wpływ na CPI (1+2+3)	-2,30 pp.	-2,45 pp.	-2,75 pp.
5	Obniżenie prognozy CPI względem prognozy 5,6%	3,30 %	3,15 %	2,86 %

Wsparcie dla gospodarstw domowych, szczególnie tych o niskich dochodach, w postaci bonów energetycznych, oferuje dodatkowe środki na pokrycie wydatków związanych z podstawowymi mediami. Dzięki temu poprawia się jakość życia tych gospodarstw, a także ich zdolność do realizacji innych potrzeb finansowych. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) mogą natomiast korzystać z obniżenia kosztów operacyjnych. Pozostawienie dodatkowych środków po stronie przedsiębiorców może wspierać ich rozwój, innowacje i tworzenie nowych miejsc pracy, choć są to działania zależące nie tylko od dostępnych środków finansowych, a także innych czynników, więc skala tego zjawiska może okazać się niewielka. Podmioty użyteczności publicznej zyskują większą elastyczność finansową, co pozwala na redystrybucję środków na inne potrzeby społeczne.

Długoterminowe zagrożenia i ograniczenia

Jednak należy podkreślić, że choć wpływ na CPI i krótkoterminowa stabilizacja kosztów energii przynoszą istotne korzyści, to wiążą się one z pewnymi ograniczeniami. Zamrożenie cen maksymalnych ogranicza bodźce do konkurencji i motywację podmiotów, zwłaszcza spółek skarbu państwa oraz firm regulowanych, do optymalizacji kosztów. Takie podejście może prowadzić do utrwalenia mechanizmów cenowych, co ogranicza elastyczność rynku energii i zmniejsza jego zdolność do adaptacji w dynamicznie zmieniających się warunkach gospodarczych. Dodatkowo, regulacje takie mogą negatywnie wpływać na długoterminową

efektywność rynku, osłabiając zdolność sektora energetycznego do dostosowywania się do nowych wyzwań technologicznych i klimatycznych.

Choć regulacje mogą ograniczyć presję inflacyjną w krótkim okresie, ich wpływ na wzrost gospodarczy pozostaje niejednoznaczny. Szacunki Narodowego Banku Polskiego (NBP) wskazują, że dynamika PKB może wzrosnąć o 0,1 punktu procentowego w krótkim okresie, głównie dzięki wzrostowi konsumpcji prywatnej⁷³. Jednak te krótkoterminowe korzyści nie równoważą długoterminowych kosztów, takich jak wzrost deficytu sektora finansów publicznych, który może ograniczyć potencjał inwestycyjny państwa oraz wpłynąć negatywnie na rozwój infrastruktury energetycznej.

Wpływ na przedsiębiorstwa

Regulacje te mają również znaczący wpływ jakościowy na przedsiębiorstwa. Stabilizacja rynku energii wynikająca z ograniczenia cen maksymalnych oraz wprowadzenia mechanizmów rekompensat poprawia przewidywalność kosztów energii. Ułatwia to gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom planowanie finansowe, redukując ryzyko związane z dynamicznymi zmianami cen.

Jednak ograniczenie cen energii dla przedsiębiorstw nie zawsze generuje proporcjonalne korzyści gospodarcze, co wymaga bardziej precyzyjnej analizy wpływu na różne sektory. W przypadku wielu firm koszty energii nie stanowią kluczowego elementu ich konkurencyjności. W sytuacji wzrostów cen energii przedsiębiorstwa często przenoszą te koszty na ceny swoich produktów, co sprzyja inflacji. Z kolei obniżenie cen energii może prowadzić do akumulacji środków finansowych, które niekoniecznie zostaną przeznaczone na inwestycje rozwojowe. Decyzje te zależą od ogólnych warunków rynkowych oraz poziomu niepewności gospodarczej.

Podsumowanie i wnioski

Podsumowując, korzyści z projektowanych rozwiązań, takich jak stabilizacja cen energii i wsparcie dla najwrażliwszych grup społecznych, należy rozpatrywać w kontekście wysokich całkowitych kosztów gospodarczych wynoszących 21-26 miliardów złotych oraz ich długoterminowych implikacji dla budżetu i rynku energii. W kontekście wysokiego deficytu budżetowego i licznych potrzeb wydatkowych, zasadność takich działań wymaga szerszego uzasadnienia. Choć w krótkim okresie regulacje mogą przynieść pozytywne efekty dla konsumpcji, ich długoterminowe skutki, takie jak ryzyko utraty konkurencyjności i obniżenie efektywności rynku, energii mogą znacząco ograniczyć zakładane korzyści.

Zasadnicze wyzwanie polega na wypracowaniu mechanizmów, które pozwolą na bardziej efektywne wykorzystanie środków, jednocześnie ograniczając długoterminowe ryzyka. Wprowadzenie bardziej celowanych programów pomocowych dla najuboższych grup społecznych oraz zwiększenie elastyczności

⁷³ Raport o inflacji - listopad 2024², NBP, <https://nbp.pl/polityka-pieniezna/dokumenty-rpp/raporty-o-inflacji/> [dostęp 17.01.2025 r.].

rynku energii mogą przyczynić się do zwiększenia skuteczności działań oraz lepszego bilansowania korzyści i kosztów.

Poniżej zostaną przedstawione skutki projektowanej regulacji między innymi w zakresie ryzyk regulacyjnych, roli i znaczenia cen maksymalnych czy dysproporcji taryfowych, które będą uzupełnieniem analiz poświęconych wpływowi analizowanej regulacji na wskaźnik CPI czy analiz dot. całkowitych kosztów.

1. Redefinicja podejścia w kontekście poprawiającej się sytuacji rynkowej

W obliczu stabilizującej się sytuacji na rynku energetycznym i obserwowanego spadku cen nośników energii (zwłaszcza w przypadku cen energii elektrycznej, co zostało szerzej opisane w części dotyczącej szacowania kosztów projektowanej regulacji) zasadnym wydaje się przeanalizowanie potrzeby kontynuowania dotychczasowych działań ochronnych. Intensywne mechanizmy interwencyjne, które były niezbędne w szczycie kryzysu energetycznego przy cenach gazu sięgających ponad 1000 zł/MWh i średnich dziennych cenach energii elektrycznej przekraczających 1900 zł/MWh, obecnie wymagają dostosowania do nowych realiów rynkowych. Należy rozważyć ich stopniowe wygaszanie na rzecz bardziej zrównoważonych działań adaptacyjnych, które uwzględnią zarówno specyfikę budżetów gospodarstw domowych, jak i rachunków przedsiębiorstw, jednocześnie odpowiadając na oczekiwania społeczne.

Podejście adaptacyjne powinno być ukierunkowane na obszary kluczowe z punktu widzenia stabilności ekonomicznej obywateli oraz funkcjonowania przedsiębiorstw. Choć wzrost kosztów energii jest nieunikniony, istotne jest, aby proces ten przebiegał w sposób kontrolowany, minimalizując potencjalne negatywne konsekwencje społeczne i gospodarcze. Łagodny charakter wprowadzanych zmian powinien zapewnić wszystkim grupom interesariuszy odpowiedni czas na dostosowanie się do nowych warunków. W kontekście zarządzania kryzysowego, podejście polegające na ochronie w okresie największego szoku cenowego, a następnie wspieraniu procesu adaptacji, jest zarówno logiczne, jak i ekonomicznie uzasadnione.

2. Efektywność energetyczna jako fundament polityki energetycznej

Podstawowym celem działań w sektorze energetycznym powinno być promowanie i wspieranie inicjatyw poprawiających efektywność energetyczną. Takie działania redukują koszty energii i emisję gazów cieplarnianych, jednocześnie zwiększając konkurencyjność przedsiębiorstw i zmniejszając obciążenia finansowe gospodarstw domowych.

Dokumenty strategiczne, takie jak Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK), wskazują na poprawę efektywności energetycznej jako kluczowy element transformacji energetycznej wymaganej przez Unię Europejską. Inwestycje w energooszczędne technologie i polityki zmniejszające energochłonność gospodarki są niezbędne dla osiągnięcia neutralności klimatycznej.

Program „Czyste Powietrze” jest przykładem efektywnego wsparcia inicjatyw proefektywnościowych. Finansował termomodernizację budynków, wymianę

przestarzałych systemów grzewczych i inne działania zmniejszające zużycie energii, co poprawiło jakość powietrza i komfort życia obywateli.

Proponowana regulacja, pomimo kosztów rzędu 21-26 miliardów złotych, nie uwzględnia mechanizmów wspierających długoterminową efektywność energetyczną. Skupienie się wyłącznie na krótkoterminowej ochronie kosztem inwestycji strukturalnych osłabia stabilność sektora energetycznego i ogranicza długofalowe korzyści społeczne i gospodarcze (podobne uwagi pojawiały się w konsultacjach społecznych⁷⁴).

3. Ryzyka regulacyjne i potencjalne luki w regulacji rynku energii

Proponowana regulacja zakładająca izolowanie części odbiorców od mechanizmów rynkowych stwarza ryzyko luk prawnych i nadużyć. Jednym z przykładów jest zamrażanie cen energii elektrycznej bez objęcia tym mechanizmem taryf dystrybucyjnych. W przypadku pionowo zintegrowanych spółek energetycznych istnieje możliwość skrośnego subsydiowania, gdzie straty w segmencie obrotu mogą być kompensowane wyższymi przychodami z dystrybucji.

Taryfy dystrybucyjne, choć regulowane przez URE, są trudne do monitorowania, a wykrywanie skrośnych subsydiów bywa czasochłonne. Takie praktyki mogą zakłócać konkurencję na rynku energii, prowadząc do nierównowagi kosztowej i dodatkowych obciążeń dla odbiorców końcowych.

4. Cena maksymalna – analiza korzyści, ograniczeń i długoterminowych ryzyk

Zakotwiczenie percepcji cen

Wprowadzenie ceny maksymalnej, mimo że zapewnia krótkoterminową ochronę konsumentów przed gwałtownymi wzrostami kosztów energii, wiąże się z poważnymi ograniczeniami w długim horyzoncie czasowym. Mechanizm ten prowadzi do zakotwiczenia percepcji cen wśród odbiorców i sprzedawców, ustalając poziom referencyjny, od którego trudno jest odstąpić. Powoduje to stabilizację cen na określonym poziomie, co z kolei utrudnia ich powrót do naturalnej dynamiki rynkowej. Efekt ten może prowadzić do trwałej deformacji mechanizmów cenowych.

Oslabienie efektywności podmiotów

Cena maksymalna zmniejsza bodźce konkurencyjne, osłabiając motywację przedsiębiorstw do optymalizacji kosztów i poszukiwania bardziej ekonomicznych źródeł energii. Pokrywanie strat wynikających z różnicy między cenami maksymalnymi a rynkowymi przez państwo eliminuje potrzebę poprawy efektywności operacyjnej. W konsekwencji podmioty energetyczne mogą zaniechać inwestycji w innowacje oraz modernizację infrastruktury, co obniża ich długookresową konkurencyjność.

⁷⁴ ID ankiet: 47652, 476557.

Ryzyko eskalacji cen po zniesieniu regulacji

Jednym z najpoważniejszych ryzyk związanych z ceną maksymalną jest moment jej zniesienia. Może on być wykorzystany przez przedsiębiorstwa do podwyższenia cen powyżej poziomów, które byłyby osiągnięte w warunkach nieregulowanych. Szczególnie narażone są sektory deficytowe, gdzie presja na rekompensatę strat historycznych może skutkować gwałtownymi wzrostami cen, co dodatkowo obciąża odbiorców.

Krótkoterminowość jako kluczowy element regulacji

Cena maksymalna powinna funkcjonować wyłącznie jako krótkoterminowy instrument ochronny w okresie szoków cenowych. Przedłużanie tego mechanizmu uniemożliwia społeczeństwu dostosowanie się do rzeczywistych kosztów energii i prowadzi do bolesnego przejścia w momencie powrotu do cen rynkowych. Nadmierna ingerencja w mechanizmy rynkowe osłabia elastyczność sektora energetycznego oraz ogranicza zdolność do naturalnej adaptacji uczestników rynku.

Stabilizująca się sytuacja rynkowa

Obecne warunki rynkowe, w tym obniżka cen niektórych nośników energii, uzasadniają stopniowe wycofywanie cen maksymalnych. Utrzymywanie tej regulacji w sytuacji spadku kosztów zaburza naturalne sygnały rynkowe, uniemożliwiając odbiorcom odczucie rzeczywistych korzyści ekonomicznych. Długotrwałe stosowanie cen maksymalnych może także prowadzić do utrwalenia nieracjonalnych oczekiwań wobec rynku oraz opóźnienia procesów dostosowawczych wśród konsumentów i przedsiębiorstw.

Podsumowując, mechanizm ceny maksymalnej, choć efektywny w krótkim okresie, musi być stosowany w sposób ostrożny i ograniczony czasowo, aby uniknąć długofalowych zniekształceń rynku energetycznego oraz zapewnić elastyczność w dostosowywaniu się do zmieniających się warunków rynkowych.

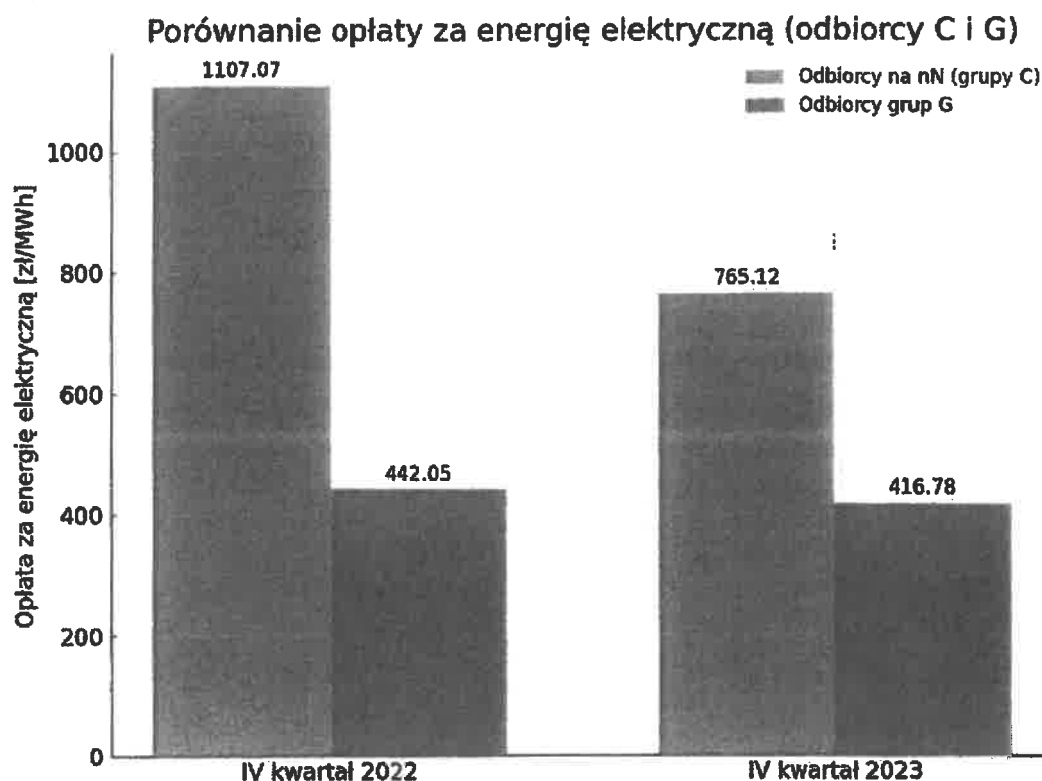
5. Dysproporcje taryfowe i ich implikacje dla wsparcia przedsiębiorstw

W Polsce od dekad utrzymuje się istotna dysproporcja między kosztami energii dla gospodarstw domowych a stawkami płaconymi przez przemysł, co rodzi pytania o efektywność i sprawiedliwość tego modelu z punktu widzenia konkurencyjności gospodarki. Obecny system taryfowy, w którym ceny energii dla gospodarstw domowych (taryfa G) pozostają stosunkowo niskie, jest w dużej mierze finansowany kosztem wyższych stawek dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz innych podmiotów korzystających z taryfy C. Taka konstrukcja wynika z historycznych decyzji regulacyjnych mających na celu ochronę odbiorców indywidualnych, jednak jej długofalowe skutki wymagają dokładnej analizy.

Analiza danych przedstawionych na wykresie 6 ukazuje skalę tych dysproporcji na przykładzie IV kwartału 2022 i 2023 roku. W 2022 roku średni koszt energii dla odbiorców taryfy C wynosił 1107,07 zł/MWh, podczas gdy gospodarstwa domowe w taryfie G płaciły 442,05 zł/MWh. W 2023 roku różnica zmniejszyła się, lecz wciąż była znacząca – odpowiednio 765,12 zł/MWh i 416,78 zł/MWh. Tego

rodzaju strukturalne różnice podkreślają systemową preferencję dla odbiorców indywidualnych kosztem sektora przedsiębiorstw.

Wykres 6



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za rok 2023

Problem ten jest szczególnie dotkliwy dla MŚP, które mają ograniczone możliwości redukcji kosztów energii w porównaniu do dużych odbiorców przemysłowych, negocjujących ceny bezpośrednio na rynku hurtowym lub realizujących samodzielne zakupy energii. W rezultacie to właśnie MŚP ponoszą największe obciążenia finansowe wynikające z obowiązujących zasad taryfowania. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego zasadne wydaje się postawienie pytania, czy utrzymywanie takiego modelu w dłuższej perspektywie sprzyja konkurencyjności polskiego przemysłu.

Ewentualne wsparcie dla sektora przedsiębiorstw powinno być zaprojektowane w sposób zrównoważony i precyzyjnie ukierunkowany. W szczególności priorytetowe powinny być przedsiębiorstwa energochłonne, które odgrywają kluczową rolę w gospodarce, ale wymagają wsparcia inwestycyjnego. Tego rodzaju wsparcie powinno uwzględniać bariery, takie jak ograniczony dostęp do finansowania, konieczność modernizacji infrastruktury czy rozwój innowacyjnych technologii. Mechanizmy pomocowe mogłyby obejmować dotacje na poprawę efektywności energetycznej, subsydia dla projektów związanych z odnawialnymi

źródłami energii (OZE) i inicjatywy mające na celu zmniejszenie energochłonności procesów produkcyjnych⁷⁵.

Kluczowym wyzwaniem pozostaje znalezienie równowagi między ochroną odbiorców indywidualnych a wsparciem dla sektora przedsiębiorstw w sposób, który nie będzie negatywnie wpływał na stabilność społeczno-ekonomiczną.

6. Społeczno-gospodarcze skutki zmian w poziomie CPI

Wskaźnik CPI (Consumer Price Index) stanowi jeden z kluczowych mierników kondycji gospodarczej i pełni fundamentalną rolę w kształtowaniu polityki społeczno-ekonomicznej oraz budżetowej. Wysoka inflacja, mierzona poprzez wzrost CPI prowadzi do zwiększenia wpływów budżetowych, szczególnie z podatków pośrednich, takich jak VAT. Niemniej jednak wpływ inflacji na wydatki budżetowe charakteryzuje się asymetrią czasową: korzyści wynikające z wyższych dochodów są odczuwalne natychmiast, podczas gdy związane z nimi zobowiązania finansowe ujawniają się z opóźnieniem, pogłębiając napięcia w finansach publicznych w dłuższej perspektywie.

Rola CPI wykracza jednak poza wymiar czysto fiskalny i budżetowy, oddziałując także na mechanizmy psychologiczne w gospodarce. Niski poziom inflacji działa uspokajająco zarówno na konsumentów, jak i przedsiębiorców, ograniczając presję na podnoszenie cen i stabilizując oczekiwania inflacyjne. Stabilizacja CPI w okolicach celu inflacyjnego wzmacnia zaufanie społeczne oraz gospodarcze, co sprzyja długoterminowej stabilności rynku i umożliwia bardziej przewidywalne planowanie działań biznesowych. Z kolei wysoki wskaźnik inflacji może prowadzić do utrwalenia oczekiwań wzrostu cen, co dodatkowo potęguje presję inflacyjną i podważa stabilność gospodarczą.

Społeczno-ekonomiczne skutki wysokiej inflacji są również widoczne w obszarze polityki dochodowej. Automatyczne podwyżki płacy minimalnej oraz waloryzacja rent i emerytur stanowią istotny mechanizm ochronny dla najwrażliwszych grup społecznych, ale jednocześnie generują znaczne obciążenia dla budżetu państwa. W przypadku bardzo wysokiej inflacji, rozwiązania takie jak podwójna waloryzacja – polegająca na dwukrotnym zwiększeniu świadczeń w jednym roku – dodatkowo pogłębiają te obciążenia. Choć działania te mogą być społecznie uzasadnione, wywołują wzrost deficytu budżetowego i napięcia w finansach publicznych.

Wysoka inflacja powoduje także spadek realnej siły nabywczej świadczeń rentowych i emerytalnych, co zmusza gospodarstwa domowe do ograniczania konsumpcji.

Podsumowując, regulacja obniżająca wskaźnik CPI mogłaby przynieść krótkoterminowe korzyści w postaci stabilizacji gospodarczej, uspokojenia oczekiwań inflacyjnych oraz poprawy percepcji społecznej. Jednak jej wysoki koszt oraz ograniczona zdolność do rozwiązywania strukturalnych problemów sektora

⁷⁵ W ramach konsultacji społecznych respondenci zwracali uwagę, że negatywnym skutkiem proponowanej regulacji może być zniechęcenie do oszczędzania energii oraz inwestowania w tanie źródła energii, w tym rozwój lądowej energetyki wiatrowej zob. np. ID ankiety: 47651, 48093, 48655.

energetycznego wskazują na konieczność ostrożnego podejścia i bardziej zintegrowanych działań uwzględniających zarówno cele fiskalne, jak i długoterminową stabilność gospodarczą.

Podsumowanie konsultacji społecznych w zakresie skutków gospodarczych

Podczas konsultacji społecznych zebrano szereg opinii, które wskazują na złożoność podejścia obywateli do proponowanych zmian legislacyjnych. Wiele komentarzy podkreślało poparcie dla całości regulacji i jej uzasadnienia ekonomicznego⁷⁶. Jednocześnie zgłaszano obawy dotyczące skuteczności mrożenia cen jako sposobu na przeciwdziałanie problemom strukturalnym w gospodarce, wskazując na konieczność bardziej systemowego podejścia⁷⁷. Wypowiedzi te świadczą o świadomości obywateli co do długofalowych konsekwencji takich regulacji.

Kolejna grupa komentarzy dotyczyła potrzeby lepszego adresowania wsparcia społecznego. Uczestnicy konsultacji zwracali uwagę na konieczność uwzględnienia sytuacji gospodarstw domowych o niższych dochodach przy kryteriach dochodowych dotyczących dostępu do świadczeń. Szczególnie podkreślano znaczenie wprowadzenia mechanizmów zapewniających sprawiedliwość w dostępie do zasobów, co miałyby zapobiec pogłębianiu się nierówności. Ogółem konsultacje ukazały szeroką gamę stanowisk, od poparcia dla konkretnych rozwiązań po konstruktywną krytykę, która może stanowić cenne wskazówki dla legislatorów.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Projektodawców projekt ustawy pociąga za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa. Łączny koszt proponowanych zmian określono na poziomie 13 do 14 mld zł. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego nie przewidziano skutków finansowych.

Omawiany projekt zakłada w głównej mierze kontynuację zasad ochrony określonych odbiorców energii i paliw przed wzrostem cen do końca 2025 r. (zob. pkt. 5 Opinii). Realizacja projektowanej regulacji będzie oddziaływać na:

- Bank Gospodarstwa Krajowego – w zakresie opracowania projektu zmiany planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁷⁸;

⁷⁶ ID ankiety: 48077, 51330

⁷⁷ Zob. np. ID ankiety ID: 51133, 52602, 50949, 52704.

⁷⁸ BGK jest operatorem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, który zaliczony jest do sektora instytucji rządowych i samorządowych wg metodyki ESA2010. Zgodnie z ESA2010 (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 174 z 26.6.2013, s. 1, ze zm.) jednostka klasyfikowana jest do sektora instytucji rządowych i samorządowych, jeśli nie stanowi odrębnej jednostki instytucjonalnej lub jest oddzielną jednostką instytucjonalną kontrolowaną przez sektor instytucji rządowych i samorządowych i nie prowadzi działalności rynkowej. Zdolność do prowadzenia działalności rynkowej jest sprawdzana głównie za pomocą zwykłego kryterium ilościowego, tzn., jeżeli wskaźnik przychodów ze sprzedaży do kosztów produkcji wynosi powyżej 50%, jednostka ta jest z zasady rynkowa. Jednakże, w celu podjęcia decyzji dotyczącej tego, czy producent, który działa

- ministra właściwego do spraw gospodarki – dysponenta Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji;
- budżet państwa.

Projektodawca nie wskazał źródeł finansowania dla przedłożonych w projekcie rozwiązań, niemniej jednak wraz z propozycją przedłużenia funkcjonowania mechanizmów ochronnych konsekwentnie zaproponował zwiększenie maksymalnych limitów wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-

pod kontrolą sektora instytucji rządowych i samorządowych, jest jednostką rynkową, należy uwzględnić również kryteria jakościowe. Urzędem odpowiedzialnym za określenie zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych jest Główny Urząd Statystyczny (zob. GUS, Lista jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (S.13) zgodnie z ESA2010, (stan na 31 grudnia 2021 r.) <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/lista-jednostek-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-s-13-zgodnie-z-esa2010-stan-na-31-grudnia-2021-r-6,9.html> [dostęp: 20.01.2025 r.]). Oznacza to, że dług funduszy powiększa dług wg definicji UE. Zgodnie z przepisami ustaw tworzących fundusze, BGK może zaciągać zobowiązania dłużne na rzecz dziewięciu funduszy, z czego w praktyce, wg danych na koniec czerwca 2024 r., dług zaciągany był na rzecz czterech funduszy, w tym na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Zob. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025–2028, s. 40–41, 61–62 (druk nr 687 z 2024 r.).

19⁷⁹, wydatków Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji⁸⁰ oraz wydatków z budżetu państwa. Proponowane zwiększenie maksymalnego limitu

⁷⁹ Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego na mocy ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.). Wpływy Funduszu w 2025 r. planuje się w łącznej kwocie 54 375 043 tys. zł, w tym: 28 484 289 tys. zł – wpłaty z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich (wpłata z budżetu państwa zaplanowana w części 83 – Rezerwy celowe, poz. 57 Wpłata do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19); 41 000 tys. zł – wpływy z tytułu przekazania odpisu na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny na podstawie ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku (PRAŁD 2) i odsetek od tych środków; 25 642 150 tys. zł – wpływy z emisji obligacji; 173 300 tys. zł – odsetki od środków Funduszu; 34 304 tys. zł – zasilenia z Turystycznego Funduszu Zwrotów z tytułu dokonanych przez organizatorów turystyki zwrotów wypłat. Planuje się pozyskanie finansowania dłużnego na rzecz Funduszu w formie emisji obligacji do kwoty nominalnej 26 000 000 tys. zł, obejmującej również równowartość w złotych emisji w walutach obcych. Podjęte będą działania o pozyskaniu finansowania w międzynarodowych instytucjach finansowych. Zakłada się, że obligacje mogą być emitowane na rynku krajowym oraz na rynkach zagranicznych. Harmonogram emisji obligacji przeprowadzanych na rzecz Funduszu będzie ustalany z uwzględnieniem kalendarza przetargów obligacji i bonów skarbowych na rynku krajowym oraz emisjami Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych. Podobnie przy ustalaniu terminów zapadalności obligacji emitowanych na rzecz Funduszu będzie uwzględniany harmonogram wykupów skarbowych papierów wartościowych. Emisje mogą być przeprowadzane zarówno w formule przetargowej, jak i tzw. *private placement*. Emitowane obligacje zabezpieczone będą gwarancją Skarbu Państwa z mocy Ustawy. Planowane wartości emisji obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 łącznie z emisjami przewidywanymi na rzecz innych funduszy przepływowych będą stanowić istotne wyzwanie emisyjne w 2025 r. W związku z tym, realizacja emisji obligacji w skali planowanej na 2025 r., w przypadku potencjalnej ograniczonej chłonności rynku, może być utrudniona, co w konsekwencji może prowadzić do przejściowego braku finansowania. W takim przypadku, konieczne może okazać się zasilenie Funduszu z innych przewidzianych w Ustawie źródeł. Wydatki ze środków Funduszu w 2025 r. zaplanowano na łączną kwotę 54 372 884 tys. zł, w tym: 25 869 695 tys. zł – wydatki na zadania realizowane przez Szefa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, ministra właściwego ds. energii, ministra właściwego ds. finansów publicznych oraz ministra właściwego ds. gospodarki surowcami energetycznymi; 28 496 589 tys. zł – obsługa obligacji (na którą składają się: 19 238 489 tys. zł – wykup obligacji, 9 245 800 tys. zł – płatności odsetkowe od wyemitowanych i planowanych emisji obligacji, 12 300 tys. zł – prowizje, opłaty i koszty związane z organizacją i obsługą emisji obligacji); 6 600 tys. zł – wydatki z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego za obsługę Funduszu. Zob. *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 Zmiana nr 1 Planu finansowego na 2025 r.* (plan obowiązujący od 01.01.2025 r.), Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa, sierpień 2024 r.

⁸⁰ Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji jest państwowym funduszem celowym i został powołany na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1215). Planowane przychody Funduszu w 2025 r. wyniosą 4 791 474 tys. zł. Ich źródłem będą środki ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w art. 49 ust. 2c ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w kwocie 4 615 990 tys. zł oraz odsetki od środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku bankowym Funduszu w kwocie 175 484 tys. zł. Planowane wyższe przychody na 2025 r. wynikają z ograniczenia przychodów Funduszu w 2024 r. na podstawie art. 21 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 i zostały zaplanowane na podstawie prognoz wpływów z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. W 2025 r. koszty Funduszu zaplanowano w kwocie 3 567 170 tys. zł, będą one niższe w stosunku do planu na rok 2024, co wynika głównie z zakończenia zadania „Pomoc dla przemysłu energochłonnego w związku z cenami gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2023 r.”. Koszty Funduszu obejmują wydatki na wypłatę rekompensat z tytułu przenoszenia kosztów zakupu uprawnień do emisji na ceny energii elektrycznej zużywanej do wytwarzania produktów w sektorach i podsektorach energochłonnych w wysokości 3 535 170 tys. zł oraz przekazanie środków finansowych na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na wypłaty i obsługę rekompensat, o których mowa w art. 4 ustawy 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 w kwocie 32 000 tys. zł. Zob. *Ustawa budżetowa*

wydatków w latach 2025–2027 na realizację rozwiązań zawartych w projekcie wynosi 18,0 mld zł, z tego:

Tabela 2. Maksymalne limity wydatków w latach 2025-2027 na realizację rozwiązań zawartych w projekcie (w mld zł)

rok	2025	2026	2027
Fundusz Przeciwdziałania COVID-19	12,4	2,1	0,1
Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji	0,2	0,0	
Budżet państwa	2,6	0,6	
razem	15,2	2,7	0,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie przedłożonego projektu.

Wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19:

Konsekwencją zmian zaproponowanych w u.ś.n.e.e ma być zwiększenie maksymalnego limitu wydatków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na wypłatę rekompensat za rok 2025:

- 1) w 2025 r. – z 3 732 400 000 zł do 7 582 400 000 zł, tj. o 3 850 000 000 zł;
- 2) w 2026 r. – 398 000 000 zł do 1 000 000 000 zł, tj. o 602 000 000 zł.

W u.s.r.ż.c. maksymalny limit wydatków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przeznaczonych na:

- 1) dodatki dla gospodarstw domowych oraz dodatki dla podmiotów wrażliwych w roku 2025 ma wynieść – 1 000 000 zł, natomiast w latach 2026-2036 – 500 000 zł;
- 2) wyrównania, o których mowa w art.12a ust. 1 i art. 12aa ust.1 oraz świadczenia wyrównawcze, o których mowa w art. 15a, w roku 2025 ma wynieść – 5 000 000 000 zł;
- 3) wyrównania, o których mowa w art. 12aa ust. 1, w roku 2026 ma wynieść – 700 000 000 zł.

W u.s.o.o.p.g. maksymalny limit wydatków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na wypłatę rekompensat i refundacji VAT za rok 2025 ma wynieść:

- 1) w 2025 r. w zakresie:
 - a) rekompensaty, o której mowa w art. 4 ust. 2 i 3a – 3 223 000 000 zł,
 - b) refundacji podatku VAT, o której mowa w art. 18 – 300 000 000 zł;
- 2) w 2026 r. w zakresie:
 - a) rekompensaty, o której mowa w art. 4 ust. 2 i 3a – 673 000 000 zł,
 - b) refundacji podatku VAT, o której mowa w art. 18 – 140 000 000 zł;
- 3) w 2027 r. w zakresie refundacji podatku VAT, o której mowa w art. 18 – 100 000 000 zł.

Wydatki Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji:

W u.s.o.o.p.g. maksymalny limit wydatków z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji w zakresie rekompensaty, o której mowa w art. 4 ust. 4, za 2025 r. ma wynieść:

- 1) w 2025 r. – 180 000 000 zł;
- 2) w 2026 r. – 32 000 000 zł.

Wydatki z budżetu państwa:

Ponadto konsekwencją zmian zaproponowanych w u.b.e.z.n.u. ma być zwiększenie maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wypłatę bonów energetycznych, o których mowa w art. 2:

- 1) w 2025 r. – z 320 000 000 zł do 2 920 000 000 zł, tj. o 2 600 000 000 zł;
- 2) w 2026 r. – z 2 000 000 zł do 600 000 000 zł, tj. o 598 000 000 zł.

Analiza kosztów i korzyści

Z przedstawionego projektu ustawy wynika, że kosztem dla sektora finansów publicznych (SFP) będzie różnica między ceną energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła płaconą przez odbiorców końcowych a ceną rynkową. Mechanizm ten można zobrazować na uproszczonym przykładzie w odniesieniu do cen energii elektrycznej. W przypadku cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych bez interwencji ustawowej odbiorcy płaciliby w 2025 r. ok. 623 zł/MWh – tyle wynosi średnia cena energii elektrycznej w grupie taryfowej G⁸¹, zamiast proponowanych 412 zł/MWh lub 500 zł/MWh w pozostałych grupach odbiorców. Aby oszacować koszty dla sektora finansów publicznych konieczne jest posiadanie informacji o wolumenie energii elektrycznej, paliw gazowych oraz ciepła w źródłach ciepła opalanych gazem ziemnym lub olejem opałowym sprzedanych odbiorcom końcowym oraz średniej rynkowej cenie sprzedaży w danym roku i cenie ustawowej. Dane takie dotyczyć powinny wszystkich odbiorców, czyli zarówno gospodarstw domowych jak i odbiorców uprzywilejowanych. Ze względu na znaczący poziom złożoności projektowanej zmiany, ograniczenia czasowe oraz brak dostępu do szczegółowych danych uznano, iż bardziej pragmatyczne będzie zastosowanie uproszczonej metody polegającej na oszacowaniu wpływu na SFP projektowanych regulacji z wykorzystaniem danych przedstawionych w Ocenach Skutków Regulacji (OSR) z 23 listopada 2023 r.⁸², z 7 maja 2024 r.⁸³ oraz z 19 listopada 2024 r.⁸⁴ do

⁸¹ Zob. Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 39/2024 w sprawie łącznych średnich cen energii elektrycznej wynikających ze zmiany taryf sprzedawców z urzędu oraz średnich cen dla każdej z grup taryfowych zawartych w tych zmianach taryf z uwzględnieniem stref czasowych na 2024 r. Urząd Regulacji Energetyki, 15 lipca 2024 r. <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/komunikaty-prezesa-ure/12066,informacja-nr-392024.html> [dostęp: 17.01.2025 r.].

⁸² Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła oraz niektórych innych ustaw (druk nr 71 z 2023 r.).

⁸³ Zob. Rządowy projekt ustawy o czasowym ograniczeniu cen za energię elektryczną, gaz ziemny i ciepło systemowe oraz o bonie energetycznym (druk nr 346 z 2024 r.).

⁸⁴ Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku oraz niektórych innych ustaw (druk nr 841 z 2024 r.).

rządowych projektów ustaw dotyczących ograniczenia cen energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła.

W przypadku cen energii elektrycznej szacuje się, iż koszty rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych z tytułu stosowania ceny maksymalnej 500 zł/MWh dla gospodarstw domowych wyniosą w okresie do 30 września 2025 r. 3,582 mld zł i 0,398 mld zł w 2026 r. Natomiast zawieszenie opłaty mocowej do połowy 2025 r. to koszt na poziomie 1,476 mld zł⁸⁵. Proponowane w poselskim projekcie przedłużenie obowiązywania powyższych rozwiązań do końca roku oznacza wzrost kosztów rekompensat za 2025 r. o 33,3%, tj. o 1,194 mld zł. Natomiast koszt zawieszenia opłaty mocowej w drugiej połowie 2025 r. to 1,476 mld zł. Łącznie zatem stabilizacja cen energii elektrycznej na obecnym poziomie oznacza w 2025 r. dodatkowy koszt w wysokości 2,670 mld zł.

Ponadto należy uwzględnić koszty związane z planowanym wprowadzeniem bonu energetycznego wypłacanego jednorazowo za okres od dnia 1 stycznia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. W OSR z 7 maja 2024 r. na dotacje celowe z budżetu państwa z przeznaczeniem na wypłatę bonów energetycznych przewidziano kwotę 1,616 mld zł, w tym: w 2024 r. – 1,286 mld zł, natomiast w 2025 r. – 0,320 mld zł, w 2026 r. – 2 mln zł, w latach 2027–2034 – 1 mln zł rocznie⁸⁶. Rozpatrując możliwe koszty tego świadczenia związane z jednorazową wypłatą bonu w kolejnym roku, należy mieć na uwadze, że projektodawca zaproponował zwiększenie dwukrotnie wartości bonu energetycznego. Zatem, szacunkowy łączny koszt wypłaty jednorazowych świadczeń pieniężnych dla SFP w 2025 r. może wynieść 2,572 mld zł.

W przypadku cen ciepła i paliw gazowych szacunki dopłat oparte są na podstawie OSR z 23 listopada 2023 r.⁸⁷. Wynika z nich, iż koszty wydłużenia stosowania maksymalnej ceny dostaw ciepła do końca 2025 r. to ok. 4 mld zł. Natomiast łączny koszt rekompensat z tytułu stosowania w rozliczeniach z odbiorcami końcowymi maksymalnej ceny paliw gazowych wyniesie 10 mld zł.

W 2025 r. koszt planowanych rekompensat wyniesie zatem łącznie 19,242 mld zł.

Znacznie trudniejsze wydaje się oszacowanie korzyści dla SFP. O ile bezpośrednio korzyści dla beneficjentów nie powinny budzić wątpliwości, o tyle oszacowanie pośrednich korzyści dla SFP wymaga szerszego spojrzenia z perspektywy makroekonomicznej. W tym wypadku korzyści bezpośrednio w roku 2025 mogłyby objąć kwotę równą wyliczonym kosztom dla SFP. To co dla finansów publicznych będzie bowiem obciążeniem dla gospodarstw domowych i pozostałych beneficjentów będzie korzyścią. Jednakże z punktu widzenia SFP w praktyce jedynie część korzyści osiąganych przez beneficjentów będzie również korzyścią dla SFP. Jest to ta część dodatkowych środków, która pozostanie do dyspozycji beneficjentów w wyniku zamrożenia cen energii i zostanie przeznaczona na konsumpcję. Wzrost konsumpcji zarówno prywatnej, jak i publicznej zwiększy

⁸⁵ Druk nr 841 z 2024 r., OSR, s. 3-4.

⁸⁶ Druk nr 346 z 2024 r., OSR, s. 8.

⁸⁷ Druk nr 71 z 2023 r., OSR, s. 8-10.

wartość PKB a tym samym wzrosnie baza podatkowa i zwiększą się dochody z tytułu podatku VAT.

Ponieważ ceny nośników energii stanowią istotny składnik ogólnego poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych⁸⁸, proponowane rozwiązanie powinno wygenerować impuls antyinflacyjny wpływając na ograniczenie wzrostu inflacji lub jej obniżenie⁸⁹. Oznacza to istotne zmiany trajektorii inflacji w stosunku do prognoz zawartych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025⁹⁰, co więcej zmiany te znajdują swoje odzwierciedlenie również w ścieżce inflacji w kolejnych latach. Ponieważ inflacja jest jednym z najważniejszych parametrów makroekonomicznych wpływających na tempo wzrostu gospodarczego, a tym samym na sytuację SFP, kluczowym wydaje się oszacowanie wpływu proponowanych zmian na przyszłą inflację. Jest to o tyle istotne, że w ustawie budżetowej przyjęto średnioroczny poziom inflacji w 2025 r. równy 5,0%, a za główny czynnik wpływający na wzrost inflacji uznano wzrost regulowanych cen energii⁹¹. Równocześnie przy projektowaniu ustawy budżetowej na rok 2025 i prognozowaniu głównych parametrów gospodarczych nie zakładano mrożenia cen energii w 2025 r. Zatem oczywistym jest, iż przyjęte założenia ulegną zmianie. Można oczekiwać, że skutkiem wprowadzenia w życie proponowanych przepisów będą w 2025 r.:

- niższa od zakładanej inflacja;
- wyższy od przewidywanego wzrost PKB;
- niższe nominalne tempo wzrostu wynagrodzeń (będzie to skutek ich dostosowania do wolniejszego wzrostu cen energii);
- spadek tempa wzrostu kosztów pracy (niższe ceny energii);
- wyższe realne dochody do dyspozycji;
- wyższe spożycie gospodarstw domowych.

Konsekwencją powyższego dla SFP może być wzrost lub spadek dochodów budżetowych z tytułu wyższych lub niższych wpływów podatkowych, w zależności od tego, który wpływ okaże się silniejszy, tzn. niższa inflacja, czy też wyższy wzrost gospodarczy. Przy czym warto zwrócić uwagę, iż korekty parametrów makroekonomicznych dotyczyć będą nie tylko roku 2025, ale również co najmniej roku 2026.

⁸⁸ Nośniki energii stanowią 11,8% całości koszyka inflacyjnego GUS w 2024 r. Zob. GUS, Dziedzicowe Bazy Wiedzy: System wag stosowany w obliczeniach wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych [wygenerowane z systemu DBW w dn. 10.01.2025 r. na podstawie ustawień użytkownika].

⁸⁹ Zob. druk nr 841 z 2024 r., OSR s. 5: *Wprowadzenie proponowanych przepisów pozwoli na zmniejszenie obciążeń finansowych związanych z opłatami za energię elektryczną ponoszonymi przez gospodarstwa domowe. Tym samym rozwiązanie to zapewni bezpieczeństwo energetyczne i ciągłość dostaw obywatelom. Rozwiązanie zmniejsza ryzyko wystąpienia zatorów płatniczych w przypadku nadmiernego obciążenia odbiorców rachunkami za dostarczoną energię, wstrzymanie dostaw oraz zwiększanie ubóstwa energetycznego. Rozwiązanie dać będzie impuls antyinflacyjny, wpływając na ograniczenie jej wzrostu lub jej obniżenie.*

⁹⁰ Zob. druk nr 687 z 2024 r. Tablica 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2023–2028. Uzasadnienie do Ustawy budżetowej na rok 2025, s. 25.

⁹¹ Tamże, s. 23: *W przyszłym roku inflacja konsumencka wyniesie średnio 5,0%. Głównymi czynnikami, które będą wpływały na wzrost inflacji w ujęciu średniorocznym będzie wzrost regulowanych cen energii (...).*

Wychodząc z powyższych założeń do szacunków przyjęto dane zawarte w *Raporcie o inflacji – listopad 2024* Narodowego Banku Polskiego (NBP)⁹². NBP zakłada dwa scenariusze odnośnie do danych makroekonomicznych na rok bieżący i przyszły; scenariusz z uwolnionymi cenami energii oraz z cenami zamrożonymi. Na tej podstawie wyliczony został w tabeli 3. potencjalny wpływ zamrożenia cen energii w 2025 r. i 2026 r. na zmiany głównych wielkości makroekonomicznych.

Tabela 3. Wybrane zmienne makroekonomiczne w 4q 2024 r. (w %) oraz różnica w prognozach tych zmiennych pomiędzy scenariuszem zamrożenia cen nośników energii a ich uwolnienia dla gospodarstw domowych w latach 2025-2026 (w pkt proc.)

rok	2024		2025				2026				2025	2026
	4q	1q	2q	3q	4q	1q	2q	3q	4q	średniorocznie		
CPI (% r/r)	4,8	-1,3	-1,2	-1,2	-1,3	0,1	0,0	0,1	0,1	-1,3	0,1	
ceny energii (% r/r)	6,5	-7,1	-7,1	-6,6	-6,7	1,0	1,0	1,0	1,0	-6,9	1,0	
PKB (% r/r)	2,9	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych NBP „Raport o inflacji – listopad 2024 r.”, s. 64-65.

Wynika z nich, iż w 2025 r. w wyniku zamrożenia cen energii średnioroczna inflacja będzie niższa od prognozowanej przez NBP o 1,3 pkt proc. w stosunku do scenariusza zakładającego uwolnienie ceny energii w roku bieżącym oraz o 0,1 pkt proc. wyższa w 2026 r. W przypadku realnego wzrostu PKB zarówno w bieżącym jak i w przyszłym roku wpływ zamrożenia cen energii przekłada się na wzrost gospodarczy wyższy o 0,1 pkt proc. w stosunku do scenariusza zakładającego uwolnienie cen energii.

W tabeli 4 przedstawiono szacunki zmian wpływów z tytułu podatku VAT w latach 2025-2026 w zależności od przyjętego scenariusza.

Założenia przyjęte do poniższych szacunków:

- wartość PKB w cenach bieżących w roku 2024 przyjęta została zgodnie z oceną sytuacji makroekonomicznej Polski zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2025;
- wartość PKB w cenach bieżących na rok 2025 i 2026 wyliczona została na podstawie szacownych zmian realnego PKB i średniorocznej inflacji;
- PKB (% r/r) zgodnie ze ścieżką projekcji PKB, w zależności od przyjętego scenariusza odnośnie cen nośników energii, zawartą w *Raporcie o inflacji – listopad 2024* NBP;
- wartość dochodów z tytułu podatku VAT po 11 miesiącach bieżącego roku wynosi według danych Ministerstwa Finansów zawartych w sprawozdaniu operatywnym z wykonania budżetu państwa – 271 958 191 tys. zł⁹³;

⁹² Zob. *Raport o inflacji – listopad 2024*. NBP, s. 64–65. <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/11/Raport-o-inflacji-listopad-2024-PL.pdf> [dostęp: 17.01.2025 r.].

⁹³ Zob. *Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń – listopad 2024 roku*. Ministerstwo Finansów, s. 16, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-miesieczne-2024> [dostęp: 17.01.2025 r.].

- wartość wpływów z VAT za cały rok 2024 przyjęto z następującego wyliczenia (VAT po 11 mies./11) + VAT po 11 mies.;
- wpływy z VAT w relacji do PKB przyjęto na poziomie średniej z lat 2021–2024 (prognoza za ostatni miesiąc 2024 r.).

Tabela 4. Zmiana wpływów z podatku VAT w zależności od przyjętego scenariusza odnośnie cen nośników energii dla gospodarstw domowych w 2025 r. i 2026 r.

1. Zamrożenie cen nośników energii			
rok	2024	2025	2026
PKB ceny bieżące (tys. zł)	3 641 000 000	3 924 998 000	4 148 722 886
PKB (% , r/r)	2,7	3,5	2,9
CPI (% , r/r)	3,7	4,3	2,8
deflator PKB (% , r/r)		7,8	5,7
VAT (tys. zł) prognoza	296 681 663	303 274 683	320 561 340
udział VAT w PKB	8,1%	7,7%	7,7%
2. Uwolnienie cen nośników energii			
rok	2024	2025	2026
PKB ceny bieżące (tys. zł)	3 641 000 000	3 968 690 000	4 186 967 950
PKB (% , r/r)	2,7	3,4	2,8
CPI (% , r/r)	3,7	5,6	2,7
deflator PKB (% , r/r)		9,0	5,5
VAT (tys. zł) prognoza	296 681 663	306 650 654	323 516 440
udział VAT w PKB	8,1%	7,7%	7,7%
różnica w dochodach z VAT (tys. zł)		-3 375 971	-2 955 100

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: GUS, Ministerstwa Finansów oraz NBP „Raport o inflacji – listopad 2024 r.”, s. 64-65.

Z powyższych obliczeń wynika, iż przy zamrożeniu cen nośników energii wpływy z podatku VAT będą niższe o 3,4 mld zł w 2025 r. i 3,0 mld zł w 2026 r. Finalnie okazuje się zatem, iż spodziewany wzrost konsumpcji będący efektem zamrożenia cen nośników energii nie byłby w stanie zrównoważyć strat SFP wynikających z tego zamrożenia. W 2025 r. oszacowany koszt rekompensat wyniesie łącznie 19,242 mld zł, a koszty wynikające ze zmiany głównych parametrów makroekonomicznych wyniosą 3,4 mld zł, co przekłada się na sumaryczny wynik na poziomie minus ok. 22,6 mld zł. Ponadto w 2026 r. koszty będące skutkiem zmian parametrów makroekonomicznych wyniosą ok. 3,0 mld zł.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego można zauważyć, że w związku z projektowanymi regulacjami jednostki te również zostaną objęte ochroną przed nadmiernymi podwyżkami cen energii elektrycznej. Wysokości korzyści dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego wynikających z tego faktu nie jest możliwa do ustalenia.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie wskazano wyliczonych skutków finansowych oraz kwantyfikowalnego ich wpływu na sektor finansów publicznych⁹⁴. Zwrócono uwagę na brak informacji o źródłach finansowania proponowanego przedłużenia funkcjonowania

⁹⁴ Zob. ID ankiety: 9770, 10427, 10481, 10543.

mechanizmów ochrony przed podwyżkami cen energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła⁹⁵.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie omawianego projektu ustawy będzie wiązać się ze znaczącymi obciążeniami administracyjnymi, np. w związku z wypłatą wyrównań wynikających z wprowadzenia maksymalnej ceny dostawy ciepła do końca 2025 r. (art. 12aa u.s.r.ż.c.), wypłatą rekompensat z tytułu stosowania ceny maksymalnej energii elektrycznej (zob. art. 8 u.ś.n.e.e.), wypłatą bonów energetycznych (art. 5 u.b.e.). Na koszty i trudności obsługi administracyjnej proponowanego wsparcia zwrócono uwagę w konsultacjach społecznych⁹⁶. Obciążenia administracyjne niewątpliwie pojawią się w procesie realizacji bonu energetycznego, który wymaga szeregu działań zarówno ze strony konsumentów, jak i administracji publicznej, obejmujących składanie wniosków, przekazywanie dotacji oraz ich rozliczanie. Co ważne, w trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych zwrócono również uwagę na wysokie koszty obsługi bonu energetycznego⁹⁷, choć nie przedstawiono wyliczeń na poparcie tego stwierdzenia. Projektowane regulacje wiążą się też z określonymi obciążeniami administracyjnymi, które dotyczą zarówno przedsiębiorców, w tym dostawców energii, jak i jednostki administracji publicznej, szczególnie gmin.

Warto jednak podkreślić, że proponowane rozwiązania nie wprowadzają zupełnie nowych obowiązków, lecz są kontynuacją mechanizmów wdrażanych od 2022 roku. Mechanizmy te były modyfikowane w zakresie parametrów działania, jednak ich zasadnicze założenia pozostawały niezmiennie. Analizując wpływ obecnych regulacji w porównaniu do istniejącego stanu prawnego, należy zauważyć, że nie generują one dodatkowych, istotnych obciążeń administracyjnych w stosunku do działań już obowiązujących. Niemniej utrzymują one już istniejące obciążenia administracyjne. Z kolei całkowite wycofanie się z instrumentów osłonowych mogłoby znacząco zredukować obecne obciążenia administracyjne, odciążając zarówno przedsiębiorstwa, jak i administrację publiczną, poprzez eliminację procesów związanych z zarządzaniem i kontrolą tych mechanizmów.

Podsumowując, projektowana regulacja nie przyczyni się do istotnego wzrostu bieżących, wysokich obciążeń, gdyż proponowane w projekcie zmiany przedłużają okres dotychczas funkcjonujących mechanizmów ochrony przed podwyżkami cen energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła.

⁹⁵ Zob. ID ankiety: 9770.

⁹⁶ ID ankiety: 10518, 10547.

⁹⁷ Zob. ID ankiety: 10487, 10492, 10493, 10518, 10547.

XI. Konkluzja

Propozycje zawarte w projekcie przewidują przedłużenie do 2025 roku funkcjonowania mechanizmów osłonowych chroniących przed wzrostem cen energii i paliw sieciowych, które funkcjonowały w roku 2024.

Z perspektywy wyników analizy prawnej można uznać, że przepisy regulujące te mechanizmy cechują się niską jakością i budzą poważne wątpliwości w kontekście zgodności z prawem konstytucyjnym oraz ogólnymi zasadami prawa energetycznego. W warunkach gospodarki rynkowej kształtowanie cen dostaw energii oraz paliw sieciowych powinno opierać się na mechanizmach rynkowych. Interwencja administracyjna w zakresie cen energii i paliw jest możliwa, ale powinna być ograniczona do tych obszarów, w których przedsiębiorstwa energetyczne nie funkcjonują w warunkach konkurencji. Tego rodzaju interwencja powinna być pozostawiona Prezesowi URE, który jest sektorowym organem regulacyjnym, posiada najszerszą wiedzę na temat funkcjonowania rynków energii i m.in. kieruje się ochroną odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. Jeżeli ustawodawca decyduje się na bezpośrednią ochronę cenową, to powinien tę ochronę dedykować grupom odbiorców paliw i energii, którzy znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji. Ochrona ta powinna być realizowana z wykorzystaniem relatywnie prostych i trwałych mechanizmów pomocowych⁹⁸, i przy jej projektowaniu należy kierować się wytycznymi prawa unijnego. Wprowadzanie tymczasowych regulacji ustawowych, określanych jako „środki nadzwyczajne” lub „szczególne rozwiązania”, które mogą nasuwać zastrzeżenia w kontekście ogólnych zasad funkcjonowania rynków energetycznych, wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne oraz prawa unijnego, nie jest celowe. Tego rodzaju regulacje powodują niepewność prawa i nakładają znaczące obciążenia administracyjne zarówno na przedsiębiorstwa energetyczne, jak i na organy państwowe, w tym Prezesa URE.

Proponowane rozwiązanie w zakresie skutków społecznych prowadzi do mieszanych rezultatów. Projekt wprowadza korzystniejsze warunki zaopatrywania się gospodarstw domowych w energię w porównaniu z obecnie obowiązującymi, stąd należy uznać, że jego przyjęcie wywoła w bliższej perspektywie pozytywne skutki społeczne. Ze względu na brak wskazania źródeł finansowania projektowanych rozwiązań zmiany te mogą powodować negatywne skutki dla społeczeństwa w przyszłości.

Jeśli chodzi o skutki gospodarcze, projektowane regulacje wywrą zróżnicowany wpływ na gospodarkę, oddziałując w odmienny sposób na poszczególne sektory. Projektowana regulacja wiąże się z całkowitymi kosztami gospodarczymi o łącznej wartości szacowanej na 21-26 mld zł. Kluczowe

⁹⁸ Podobnie A. Szafranski, który dokonał oceny instrumentów ochronnych według ich stopnia ingerencji w rynek i traktuje „zamrażanie cen” jako najdalej idącą ingerencją, i postuluje wybieranie rozwiązań „najłagodniejszych” – A. Szafranski, *Instrumenty prawne regulacji cen energii elektrycznej*, „Forum Prawnicze” 2023, nr 2, s. 19.

komponenty obejmują wsparcie dla energii elektrycznej, gazu, bonów energetycznych oraz ciepła.

Regulacja ma potencjał do obniżenia wskaźnika CPI w krótkim okresie, co zmniejsza presję cenową na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Jednak w perspektywie długoterminowej istnieje ryzyko wzrostu inflacji spowodowanego koniecznością odmrożenia cen maksymalnych, co może prowadzić do nagłych wzrostów cen i zaburzeń rynkowych.

Proponowane rozwiązania przynoszą wymierne korzyści w postaci ograniczenia kosztów energii, ale generują również zagrożenia, takie jak osłabienie konkurencyjności w sektorze energetycznym i potencjalne ryzyko destabilizacji budżetu. Decyzje dotyczące dalszego kształtowania regulacji powinny uwzględniać równowagę między krótkoterminową pomocą a długoterminową stabilizacją gospodarczą. Stabilizacja cen energii wskazuje na możliwość wprowadzenia bardziej adaptacyjnych mechanizmów wsparcia, które byłyby dostosowane do obecnych warunków rynkowych, a ograniczenie interwencji regulacyjnych może sprzyjać większej konkurencji i poprawie efektywności sektora.

Nie bez znaczenia mogą być długoterminowe skutki cen maksymalnych. Ceny maksymalne wprowadzone w szczycie kryzysu energetycznego miały istotne znaczenie ochronne, jednak ich przedłużanie prowadzi do dalszych deformacji rynkowych. W przyszłości może to skutkować koniecznością skokowych podwyżek cen po odmrożeniu, co pogłębi problemy sektora i odbiorców końcowych.

Warto odnotować, że choć regulacja wspiera redukcję ubóstwa energetycznego, jednak jedynie w sposób doraźny i niesystemowy. Bon energetyczny, choć celowany, pozostaje rozwiązaniem tymczasowym, które nie odpowiada na strukturalne wyzwania związane np. z niską efektywnością energetyczną budynków.

Wpływ regulacji na wzrost gospodarczy jest marginalny. Zgodnie z prognozami NBP i symulowanym scenariuszem kontynuacji mrożenia cen energii w porównaniu do ich uwolnienia mrożenie przyczynia się do zwiększenia PKB jedynie o 0,1 punktu procentowego w 2025 roku, głównie poprzez wsparcie konsumpcji prywatnej.

Z kolei analiza skutków finansowych dla sektora finansów publicznych pozwala na stwierdzenie, że proponowane w projekcie rozwiązania niosą za sobą wysokie koszty dla sektora zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Z szacunków wynika, iż w odniesieniu do sektora finansów publicznych koszty przewyższają potencjalne korzyści z kontynuacji do końca 2025 r. funkcjonowania mechanizmów ochrony określonych odbiorców energii i paliw przed wzrostem cen.

Dla pełniejszej oceny proponowanych rozwiązań warto uwzględnić perspektywę międzynarodową, analizując działania podejmowane przez inne państwa UE w odpowiedzi na kryzys energetyczny. Część z państw UE utrzymała przez cały 2024 r. tymczasowe środki wsparcia odbiorców energii elektrycznej i gazu wprowadzone w latach 2021-2023, w tym m.in. Austria, Luksemburg, Rumunia, Słowacja. Spośród analizowanych państw w 2025 r. środki wsparcia zostały częściowo lub w całości utrzymane w Luksemburgu i Słowacji. W Rumunii decyzja

o przedłużeniu obowiązywania maksymalnej ceny dla odbiorców energii elektrycznej i gazu po 31 marca 2025 r. nie została jeszcze podjęta. Jednocześnie poszczególne państwa UE przyjmują zróżnicowane rozwiązania długoterminowe mające na celu walkę ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Państwami, które posiadają całościowe programy, mające na celu walkę z tym zjawiskiem, są np. Francja, Irlandia, Słowenia.

Autorzy:

dr Tomasz Jaroszyński, naczelnik wydziału (pkt I-III)

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

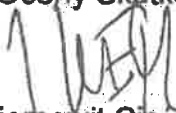
dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI)

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

dr Michał Wierzbowski, Politechnika Łódzka (pkt. VII, X, XI)

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych, dr Olga Olkowska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VIII, X XI)

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieslik