



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 25 sierpnia 2025 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu dokonania deregulacji w zakresie energetyki.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 4 sierpnia 2025 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił do podpisu ustawę z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu dokonania deregulacji w zakresie energetyki (zwana dalej również kwestionowaną ustawą lub ustawą). Ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 1310, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów. Za przyjęciem ustawy podczas trzeciego czytania projektu ustawy w Sejmie głosowało 251 posłów, 169 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy a 14 posłów wstrzymało się od głosu. Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu dokonania deregulacji w zakresie energetyki, na posiedzeniu w dniu 31 lipca 2025 r. przyjął ustawę bez poprawek.

Celem ustawy miało być najogólniej rzecz ujmując wdrożenie zmian legislacyjnych w kierunku uproszczenia regulacji i lepszego ich dostosowania do potrzeb obywateli oraz przedsiębiorców. Przyjęte zmiany ustawy są zresztą efektem pracy Rządowego Zespołu ds. Deregulacji powołanego przez Radę Ministrów w marcu br.

Wskazany przez Rząd cel ustawy miał być realizowany w szczególności poprzez:

1) wprowadzenie do porządku prawnego przepisów dotyczących wyglądu rachunku za energię elektryczną w gospodarstwach domowych przewidując zamieszczenie w przejrzysty sposób informacji o łącznej kwocie do zapłaty, kwocie za obrót energią elektryczną oraz kwocie za dystrybucję energii;

2) zmianę tradycyjnej formy komunikacji papierowej na elektroniczną przy jednoczesnym zabezpieczeniu odbiorców wykluczonych cyfrowo;

3) wprowadzenie rozwiązań optymalizujących wykorzystanie istniejącej infrastruktury sieciowej przez rozszerzenie formuły cable pooling (połączenia różnych instalacji na jednym przyłączy do sieci);

4) podniesienie progu koncesjonowania instalacji odnawialnych źródeł energii (OZE) do 5MW mocy zainstalowanej;

5) zwolnienie z wymogu uzyskania pozwolenia na budowę instalacji fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej do 500 kW przy wytwarzaniu energii elektrycznej na własne potrzeby.

W ustawie – Prawo energetyczne, wprowadzono też rozwiązania które dają możliwość wytwarzania energii elektrycznej bez koncesji w instalacjach OZE nie większych niż 5 MW. Jednocześnie dodano przepisy do ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2024 r. poz. 1361, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o OZE”. Dodane przepisy w ustawie o OZE dotyczą instalacji OZE o mocy nie większej niż 5 MW, które nie będą zaliczane do małych instalacji. Wprowadzono również przepisy przejściowe, które umożliwią automatyczne wpisanie wytwórców energii w instalacjach nie większej niż 5 MW do rejestru działalności regulowanej.

Ustawa znosi również wymóg uzyskania pozwolenia na budowę dla instalacji fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej nie większej niż 500 kW – gdzie wytwarzanie energii elektrycznej będzie wykorzystywane na własne potrzeby. W art. 29 ust. 1 oraz 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane wprowadza się zmiany, dotyczące instalacji OZE wykorzystującej do wytwarzania energii promieniowanie słoneczne o mocy zainstalowanej większej niż 150 kW i nie większej niż 500 kW instalowanych na dachach budynków oraz jako instalacje

wolnostojące. Na mocy wprowadzonej regulacji takie inwestycje będą zwolnione z potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę, a ich realizacja będzie się odbywać na podstawie zgłoszenia. Powyższa zmiana jest skierowana do wąskiej grupy inwestycji w OZE, bo tylko w przypadku instalacji, które będą funkcjonowały nieprzyłączone do sieci elektroenergetycznej, lub też mimo przyłączenia do tej sieci nie będą miały możliwości, aby wyprowadzić wyprodukowaną przez siebie energię elektryczną. Dodatkowo instalacje te nie mogą zostać zlokalizowane na obszarach najcenniejszych przyrodniczo.

Wprowadzone zmiany budzą moje poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony interesu obywateli w kilku kwestiach. Dwie pierwsze to zmiana postaci faktur za energię dla klientów z formy papierowej na elektroniczną, a druga to zniesienie wymogu uzyskania pozwolenia na budowę dla budowy instalacji fotowoltaicznych o mocy nie większej niż 500 kW przeznaczonej na potrzeby własne.

Nowelizacja ustawy – Prawo energetyczne wprowadza istotną zmianę w zakresie komunikacji pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi, odbiorcami oraz organami administracji publicznej. Zasadą staje się prowadzenie korespondencji w formie elektronicznej, w szczególności przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

Z jednej strony ustawodawca przewidział mechanizmy ochronne, które mają zabezpieczać interesy osób narażonych na wykluczenie cyfrowe, albowiem każdy odbiorca zachowuje możliwość złożenia oświadczenia w formie pisemnej, skutkującego zachowaniem dotychczasowej formy papierowej korespondencji. W przypadku nowo zawieranych umów informacja o takim uprawnieniu ma być przekazywana w momencie ich zawierania, natomiast w odniesieniu do umów zawartych przed wejściem w życie nowych regulacji korespondencja prowadzona będzie na dotychczasowych zasadach, a dopiero aktywne oświadczenie odbiorcy pozwoli na przejście do formy elektronicznej. Oznacza to, że na poziomie konstrukcji prawnej rozwiązanie to realizuje zasadę świadomej i dobrowolnej zgody konsumenta, odpowiadającą standardom wynikającym z dyrektywy 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej.

Jednocześnie ustawodawca wprowadził mechanizmy mające aktywizować odbiorców do przejścia na formę elektroniczną. Nowy art. 45 Prawa energetycznego przewiduje możliwość stosowania zachęt finansowych, w tym upustów dla tych, którzy zdecydują się na komunikację elektroniczną, przy czym koszty takich zachęt mogą być kwalifikowane jako uzasadnione koszty przedsiębiorstw i w konsekwencji uwzględniane w taryfach zatwierdzanych przez Prezesa URE.

Właśnie ta regulacja rodzi najwięcej wątpliwości z punktu widzenia ochrony interesu publicznego oraz grup wykluczonych cyfrowo. Jeżeli bowiem przedsiębiorstwa energetyczne otrzymują prawo do stosowania rabatów dla odbiorców elektronicznych, to koszt tych rabatów musi zostać rozłożony na wszystkich odbiorców poprzez taryfę. W rezultacie odbiorcy, którzy nie zdecydują się na komunikację elektroniczną – często z przyczyn od nich niezależnych, jak brak dostępu do Internetu czy nieumiejętność korzystania z narzędzi cyfrowych – poniosą relatywnie wyższe koszty. Formalnie nie jest to wprowadzenie opłaty za fakturę papierową, lecz w praktyce brak zniżki będzie oznaczał, że tradycyjna forma komunikacji staje się *de facto* droższa.

Z punktu widzenia konstrukcji art. 45 ust. 1 Prawa energetycznego, taryfy mają zapewniać pokrycie uzasadnionych kosztów oraz ochronę interesów odbiorców. Jeżeli więc przedsiębiorstwo przyznaje zniżki wyłącznie tym klientom, którzy wybiorą komunikację elektroniczną, to koszt tych zniżek zostaje przeniesiony na ogół odbiorców – a więc także na osoby, które pozostaną przy korespondencji tradycyjnej. Mechanizm ten nie prowadzi formalnie do wprowadzenia opłaty za fakturę papierową, jednak w wymiarze ekonomicznym wywołuje identyczny efekt – brak zniżki oznacza *de facto* droższe korzystanie z usług przez odbiorców, którzy nie zdecydują się na komunikację elektroniczną.

Rodzi to wątpliwości z punktu widzenia zgodności z podstawowymi zasadami prawa. Po pierwsze, mechanizm taki może prowadzić do pośredniej dyskryminacji odbiorców wykluczonych cyfrowo, którzy z przyczyn obiektywnych nie są w stanie korzystać z korespondencji elektronicznej. Po drugie, pozostaje w kolizji z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), wymagającą równego traktowania podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej. Odbiorcy energii, niezależnie od tego, w jaki sposób komunikują się z przedsiębiorstwem, są konsumentami tej samej usługi i powinni być traktowani równorzędnie. Po trzecie, projektowane rozwiązanie może być również oceniane w świetle art. 76 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony konsumentów przed działaniami naruszającymi ich interesy, w szczególności wobec nierówności stron stosunku prawnego.

W praktyce prowadzi to do wniosku, że wprowadzenie systemu zachęt finansowych bez równoczesnego zabezpieczenia interesów odbiorców pozostających przy tradycyjnej formie komunikacji może zostać odebrane jako ukryta forma presji ekonomicznej i naruszać konstytucyjne standardy ochrony obywateli. Z jednej strony ustawodawca słusznie dąży do cyfryzacji rynku energii i ograniczania kosztów działalności przedsiębiorstw, z drugiej jednak

– mechanizm ten nie może prowadzić do obciążania wyższymi kosztami grup odbiorców, które już dziś znajdują się w mniej uprzywilejowanej pozycji z uwagi na wykluczenie cyfrowe.

W ten sposób mechanizm, który miał wspierać proces cyfryzacji, może prowadzić do pośredniej dyskryminacji odbiorców wykluczonych cyfrowo. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że zasada równości (art. 32 Konstytucji) wymaga równego traktowania podmiotów podobnych oraz zakazuje różnicowania ich sytuacji w sposób arbitralny (m.in. wyrok TK z 29 listopada 2006 r., SK 51/06). W tym przypadku wszyscy odbiorcy energii pozostają w identycznej relacji prawnej – są adresatami usług przedsiębiorstwa energetycznego – a jednak część z nich, z powodu wykluczenia cyfrowego, będzie ponosić wyższe koszty. Dodatkowo, jak wskazał TK w wyroku z 20 listopada 2002 r. (K 41/02), zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) obejmuje wymóg pewności i przewidywalności prawa. Konstrukcja, w której korzyści finansowe dostępne są tylko dla części odbiorców, a ich koszt rozłożony jest na wszystkich, rodzi ryzyko naruszenia tej zasady i podważa zaufanie obywateli do prawa.

Uważam, że o ile sama zmiana w kierunku elektronicznej wymiany informacji co do zasady jest uzasadniona, o tyle mechanizm rabatów finansowanych poprzez taryfę może stanowić ukrytą formę presji ekonomicznej na osoby wykluczone cyfrowo, na co nie ma mojej zgody.

Drugim rozwiązaniem, które budzi moje zastrzeżenia jest liberalizacja przepisów budowlanych w odniesieniu do opisanych wyżej inwestycji fotowoltaicznych. Dotychczasowy obowiązek uzyskania pozwolenia pełnił istotną funkcję gwarancyjną – pozwalał organom administracji publicznej na weryfikację projektów pod kątem zgodności z przepisami prawa budowlanego, wymogami techniczno-budowlanymi, zasadami bezpieczeństwa pożarowego i konstrukcyjnego oraz ładem przestrzennym. Procedura ta zapewniała także możliwość uwzględnienia interesu osób trzecich, chronionego na gruncie art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego. Zastąpienie pozwolenia zgłoszeniem, przewidzianym w art. 30 ustawy, istotnie ogranicza ten mechanizm kontroli.

Konsekwencją deregulacji jest więc nie tylko osłabienie nadzoru państwa nad inwestycjami, ale także wyłączenie udziału społeczności lokalnej w procesie inwestycyjnym. W postępowaniu o pozwolenie na budowę mieszkańcy oraz właściciele nieruchomości sąsiednich mieli status stron, co pozwalało im na składanie uwag, odwołań czy skarg w toku procedury administracyjnej. W przypadku zgłoszenia takiej możliwości już nie ma – lokalna społeczność zostaje faktycznie pozbawiona instrumentów obrony swojego interesu, a jej głos sprowadzony zostaje do ewentualnych sprzeciwów po fakcie. W praktyce oznacza to, że

inwestycje o dużej skali mogą być realizowane bez realnego udziału osób, których sytuacja życiowa i środowisko bezpośrednio się zmieniają.

Co więcej, sama konstrukcja przepisu przewiduje, że zwolnienie dotyczy wyłącznie instalacji przeznaczonych „na własne potrzeby”, a więc w zamyśle – takich, które nie będą energii wprowadzać do sieci. Brak jednoznacznych narzędzi weryfikacyjnych po stronie organów administracji sprawia jednak, że istnieje ryzyko nadużyć. W praktyce istnieje poważne ryzyko, że część inwestorów, korzystając ze zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, będzie deklarowała realizację instalacji w formule przeznaczonej wyłącznie na własne potrzeby, podczas gdy faktycznie energia elektryczna będzie wprowadzana do sieci i kierowana do obrotu handlowego. Takie działanie stanowiłoby obejście przepisów prawa, których ratio legis było ograniczenie uproszczenia proceduralnego wyłącznie do inwestycji niesłużących działalności komercyjnej.

W rezultacie powstaje sytuacja, w której jedni przedsiębiorcy mogliby korzystać z uproszczonego trybu zgłoszenia, podczas gdy inni – działający zgodnie z przeznaczeniem i wprowadzający energię do sieci – byłiby obciążeni pełnym reżimem administracyjnym związanym z uzyskaniem pozwolenia na budowę. Taki stan rzeczy prowadziłby do naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), a także podważałby zasadę pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego, będącą elementem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Konsekwencją takiej praktyki byłoby powstanie stanu, w którym jedni przedsiębiorcy – działający zgodnie z przeznaczeniem instalacji i wprowadzający energię do sieci – obciążeni są pełnym reżimem administracyjnym związanym z uzyskaniem pozwolenia na budowę, natomiast inni – wykorzystujący lukę prawną – korzystają z uproszczonej procedury zgłoszenia. Prowadziłoby to do nierównego traktowania podmiotów znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej, co stanowiłoby naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Zasada ta została jednoznacznie ugruntowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, TK podkreślił, że *„równość polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”*. W tym przypadku cechą istotną jest prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej w instalacjach fotowoltaicznych, niezależnie od tego, czy energia trafia do sieci, czy pozostaje u przedsiębiorcy.

Nadużywanie formuły „na własne potrzeby” w celu skorzystania z mniej rygorystycznych procedur administracyjnych prowadziłyby także do naruszenia zasady pewności prawa, która stanowi element art. 2 Konstytucji i była wielokrotnie podkreślana przez TK. W wyroku z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, Trybunał wskazał, że *„zasada demokratycznego państwa prawnego oznacza konieczność formułowania przepisów w sposób zapewniający ich jednoznaczną i przewidywalną interpretację”*. Jeżeli przepis różnicuje sytuację inwestorów w sposób łatwy do obejścia, staje się on źródłem niepewności i braku przewidywalności prawa.

Dodatkowo w wyroku z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, TK podkreślił, że *„zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby adresaci norm mieli możliwość kształtowania swoich działań w przekonaniu, że są zgodne z prawem i będą oceniane według stabilnych kryteriów”*. Tego rodzaju stabilność zostaje poważnie naruszona, jeżeli część inwestorów, dzięki arbitralnym deklaracjom o przeznaczeniu instalacji, uzyskuje faktyczne przywileje proceduralne kosztem innych.

W świetle powyższego należy uznać, że brak skutecznych mechanizmów kontrolnych weryfikujących rzeczywiste wykorzystanie instalacji PV stwarza poważne ryzyko naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) oraz zasady pewności prawa i bezpieczeństwa obrotu (art. 2 Konstytucji). Z perspektywy interesu publicznego oznacza to nie tylko zagrożenie dla spójności systemu prawnego, ale także erozję zaufania obywateli do państwa i prawa.

Wskazane ryzyko ma charakter nie tylko teoretyczny, lecz także praktyczny, gdyż skala inwestycji w sektorze fotowoltaiki oraz ich opłacalność ekonomiczna mogą sprzyjać wykorzystywaniu luki prawnej. Brak skutecznych instrumentów weryfikacji ze strony organów administracji – czy dana instalacja rzeczywiście nie wprowadza energii do sieci – dodatkowo potęguje niebezpieczeństwo powstawania nierównego traktowania uczestników rynku i zmniejszenia zaufania obywateli do prawa.

Należy też zauważyć, że inwestycje w zakresie instalacji o mocy kilkuset kilowatów to przedsięwzięcia o charakterze istotnym technicznie i przestrzennie. Wymagają one spełnienia rygorystycznych standardów jakościowych i bezpieczeństwa, obejmujących m.in. ochronę przeciwpożarową, stabilność konstrukcji oraz wpływ na sieci elektroenergetyczne. Zniesienie wymogu uzyskania pozwolenia na budowę, które dotychczas umożliwiałoby weryfikację zgodności inwestycji z Polskimi Normami i przepisami techniczno-budowlanymi, powoduje, że większe instalacje pozostaną w istocie pod mniejszym nadzorem niż inwestycje mniejsze,

które z natury rzeczy generują mniejsze ryzyka. To z kolei tworzy nierówność regulacyjną i poczucie braku spójności systemu prawnego.

Ostatecznie zmiana ta rodzi także obawy natury społecznej, ponieważ instalacje wolnostojące w przedziale 150–500 kW zajmują znaczne powierzchnie gruntów i mogą istotnie oddziaływać na krajobraz oraz warunki korzystania z sąsiednich nieruchomości. W sytuacji, gdy decyzja administracyjna nie jest wymagana, mieszkańcy są pozbawieni możliwości podnoszenia swoich zastrzeżeń na etapie planowania inwestycji. Prowadzi to do realnego zagrożenia powstawania konfliktów sąsiedzkich i sporów prawnych, które będą musiały być rozstrzygane dopiero w trybie postępowań cywilnych, a nie w procedurze administracyjnej, która wcześniej miała charakter prewencyjny.

Podsumowując, deregulacja przewidziana w art. 29 Prawa budowlanego, choć ułatwia proces inwestycyjny dla przedsiębiorców i rolników, osłabia jednocześnie mechanizmy ochronne przewidziane dla obywateli. Ogranicza kontrolę bezpieczeństwa inwestycji, eliminuje możliwość partycypacji społecznej, tworzy przestrzeń do nadużyć, obniża standardy techniczne i zwiększa ryzyko konfliktów przestrzennych. W konsekwencji zmiana ta, motywowana chęcią przyspieszenia inwestycji w OZE, prowadzi do osłabienia ochrony interesu publicznego i narusza równowagę między interesem inwestora, a prawami obywateli do bezpiecznego i uporządkowanego otoczenia.

Największe moje zastrzeżenia budzą jednak nowe rozwiązania liberalizujące prowadzenie inwestycji w zakresie instalacji odnawialnych źródeł energii (OZE) do 5MW mocy zainstalowanej i objęcie instalacji OZE o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1 MW i nie większej niż 5 MW jedynie obowiązkiem rejestrowym w postaci wpisu do rozszerzonego przedmiotowo rejestru wytwórców energii w małej instalacji.

Obecnie koncesja wymagana jest dla instalacji OZE o mocy zainstalowanej większej niż 1 MW. Jak podkreślono w uzasadnieniu do ustawy, obecny stan prawny ogranicza rozwój przedsiębiorczości oraz konkurencyjność sektora stąd podjęto decyzję o podwyższeniu progu mocy od którego konieczne jest uzyskanie koncesji.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne obecnie uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach OZE z wyłączeniem wytwarzania energii elektrycznej w mikroinstalacji lub małej instalacji, wyłącznie z biogazu rolniczego, w tym w kogeneracji oraz wyłącznie z biopłynów w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o odnawialnych źródłach energii wprowadza analogiczne wyłączenia od obowiązku uzyskania koncesji dla wytwarzania energii elektrycznej

w instalacjach OZE. W związku z tym, co do zasady każda instalacja OZE o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW jest zwolniona z obowiązku uzyskania koncesji.

Warto podkreślić, że uzyskanie koncesji w sektorze energetycznym nie stanowi jedynie formalnego wymogu administracyjnego, lecz świadczy o sprawowaniu przez państwo realnego nadzoru nad funkcjonowaniem jednego z kluczowych segmentów infrastruktury krytycznej. Wymogi określone w art. 33 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne służą weryfikacji, czy podmiot ubiegający się o koncesję posiada odpowiednie przygotowanie techniczne, organizacyjne i finansowe. Dzięki temu do działalności dopuszczane są wyłącznie przedsiębiorstwa zdolne do stabilnego i bezpiecznego wykonywania swoich obowiązków wobec odbiorców. System koncesyjny ma więc na celu ochronę interesu publicznego, a nie wspieranie interesu prywatnego inwestora.

Dodatkowe instrumenty, takie jak mechanizm zabezpieczenia majątkowego przewidziany w art. 38 ust. 1 Prawa energetycznego, pokazują, że ustawodawca postrzega działalność energetyczną jako obszar niosący istotne ryzyka, w tym środowiskowe. Zabezpieczenie majątkowe ma zapewnić, że w przypadku wystąpienia szkód odpowiedzialność przedsiębiorcy będzie pokrywana z wcześniej zagwarantowanych środków, a nie obciążała odbiorców czy państwa.

Również definicja elektrowni wiatrowej zawarta w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych wskazuje, że przedsięwzięcia tego rodzaju – ze względu na swoją skalę i znaczenie – wymagają nie tylko koncesji, lecz także pozwoleń na budowę. Potwierdza to, że sektor energetyczny jest traktowany przez państwo jako element bezpieczeństwa narodowego, a inwestycje w tym obszarze mają strategiczny charakter.

Orzecznictwo sądowe również podkreśla, że przyznanie koncesji ma istotne znaczenie zarówno dla odbiorców, jak i dla przedsiębiorstwa energetycznego oraz całego rynku. Koncesja stanowi gwarancję organu koncesyjnego, że przedsiębiorca będzie prowadził działalność zgodnie z prawem i postanowieniami decyzji koncesyjnej, a zarazem nakłada na niego obowiązek działania w interesie publicznym (por. wyrok SA w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r., VII AGa 761/18, LEX nr 2522737). Jak wskazuje się w judykaturze, jej funkcją nie jest poprawa sytuacji ekonomicznej przedsiębiorcy, lecz ochrona kontrahentów i stabilności całego rynku (por. postanowienie SOKiK z dnia 18 sierpnia 2008 r., XVII Amz 28/08, LEX nr 1727965).

Choć liberalizacja przepisów niewątpliwie sprzyja rozwojowi odnawialnych źródeł energii, należy pamiętać, że system koncesyjny pełni funkcje wykraczające poza zwykłą regulację działalności gospodarczej. Koncesja jest instrumentem realizacji kluczowych wartości, takich jak zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, ochrona interesów odbiorców końcowych oraz stabilność systemu elektroenergetycznego.

Jej zadaniem jest z jednej strony stworzenie ram bezpieczeństwa dla obywateli i podmiotów korzystających z energii, a z drugiej – umożliwienie państwu skutecznej kontroli nad rozwojem sektora. Mechanizm ten pozwala nie tylko weryfikować zdolności techniczne i finansowe przedsiębiorców, ale również egzekwować obowiązki wynikające z prawa oraz decyzji koncesyjnych. W tym sensie koncesjonowanie działalności w energetyce realizuje wartości publiczne, które nie mogłyby być zabezpieczone poprzez prostą rejestrację działalności.

System koncesyjny w energetyce należy zatem postrzegać jako jedno z podstawowych narzędzi zapewniających bezpieczeństwo obywateli oraz stabilność gospodarki. Energetyka, jako sektor strategiczny i element infrastruktury krytycznej, wymaga szczególnego nadzoru. Koncesja umożliwia bieżące monitorowanie nowych mocy wytwórczych, ocenę ich wpływu na system oraz kontrolę zgodności działalności z normami technicznymi, środowiskowymi i organizacyjnymi.

Dzięki temu możliwe jest zachowanie równowagi między rozwojem odnawialnych źródeł energii a koniecznością zapewnienia stabilnych i niezawodnych dostaw. Koncesja staje się więc nie tylko narzędziem regulacji rynku, lecz także mechanizmem ochrony interesu publicznego – gwarancją, że transformacja energetyczna przebiega w sposób bezpieczny, przewidywalny i zgodny z polityką energetyczną państwa.

Ostatecznie należy stwierdzić, że koncesja pełni rolę jednego z filarów bezpieczeństwa państwa. Dzięki niej możliwe jest utrzymanie kontroli nad rozwojem infrastruktury krytycznej oraz zapewnienie, że nowe inwestycje będą zgodne z prawem i interesem publicznym. Koncesjonowanie działalności energetycznej stanowi więc nie tylko przejaw troski o stabilność rynku, ale przede wszystkim narzędzie realizacji konstytucyjnego obowiązku państwa, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i ciągłości gospodarki.

Uważam, że proponowane w nowelizacji podniesienie progu koncesjonowania do 5 MW oraz zwolnienie z obowiązku uzyskiwania pozwolenia na budowę instalacji fotowoltaicznych do 500 kW, choć stanowi ułatwienie dla inwestorów, niesie ze sobą także

istotne ryzyka systemowe. Rezygnacja z mechanizmu koncesyjnego pozbawia państwo istotnego narzędzia nadzoru nad tempem i kierunkami rozwoju sektora energetycznego, co w szczególności w przypadku inwestycji w odnawialne źródła energii może wywoływać poważne konsekwencje.

Po pierwsze, utrata kontroli regulacyjnej ogranicza możliwość monitorowania przyrostu nowej mocy wytwórczych oraz ich lokalizacji. Oznacza to trudności w planowaniu rozbudowy i modernizacji sieci elektroenergetycznej, co w warunkach obecnych przeciążeń i dużej liczby odmów przyłączeń może prowadzić do dalszego pogłębiania się problemów z adekwatnością sieci.

Po drugie, asymetria regulacyjna powoduje, że duzi wytwórcy energii konwencjonalnej nadal podlegają surowym wymogom koncesyjnym, podczas gdy inwestorzy w OZE do 5 MW zostają z nich zwolnieni. Taka dysproporcja zaburza równowagę konkurencyjną na rynku i może prowadzić do zjawisk niepożądanych, takich jak wypieranie konwencjonalnych źródeł niezbędnych do bilansowania systemu.

Po trzecie, deregulacja stwarza ryzyko niepewności dla operatorów systemów – brak pełnej wiedzy o dynamice przyłączania nowych źródeł utrudnia prognozowanie i planowanie pracy sieci, co w sytuacji coraz częstszych ograniczeń generacji OZE (tzw. curtailment) może skutkować wzrostem ryzyka destabilizacji systemu elektroenergetycznego.

Po czwarte, należy wskazać na zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Ograniczenie nadzoru koncesyjnego nad sektorem strategicznym, jakim jest energetyka, osłabia zdolność organów administracji do egzekwowania standardów technicznych, wymogów środowiskowych i obowiązków sprawozdawczych wobec inwestorów. Tym samym państwo traci część narzędzi umożliwiających kształtowanie transformacji energetycznej w sposób uporządkowany i zgodny z celami bezpieczeństwa energetycznego.

W konsekwencji należy podkreślić, że o ile liberalizacja przepisów ułatwia proces inwestycyjny, o tyle całkowita rezygnacja z koncesjonowania w odniesieniu do średnich inwestycji w OZE osłabia zdolność państwa do realizacji strategicznych celów w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i stabilności systemu elektroenergetycznego.

Ryzyka związane z deregulacją są szczególnie wyraźne w świetle obecnej sytuacji Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE), czyli krajowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej energii elektrycznej, zapewniającej dostawę do odbiorców. W 2024 r. minimalne rezerwy mocy w KSE spadły do poziomu około 1,4 GW, co drastycznie zawężyło

margines bezpieczeństwa operacyjnego i potwierdziło wrażliwość systemu na zakłócenia. Tak niski poziom rezerwy oznacza, że ewentualne awarie jednostek wytwórczych lub skoki zapotrzebowania mogą poważnie zagrozić stabilności dostaw energii. W warunkach tak ograniczonych zasobów każda rezygnacja z narzędzi nadzoru – w tym z mechanizmu koncesyjnego – dodatkowo utrudniałaby prognozowanie obciążenia oraz planowanie rezerw mocy niezbędnych do bezpiecznego bilansowania systemu.

Problem ten ma również wymiar europejski. Zgodnie z raportem ENTSO-E ERAA 2024 (*European Network of Transmission System Operators for Electricity – European Resource Adequacy Assessment*), państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny wdrażać działania łagodzące ryzyko niedostatecznej adekwatności, takie jak zapewnienie pewności inwestycji, rozwój mechanizmów mocy szczytowych czy stosowanie instrumentów kontraktowych dla elastycznych źródeł wytwarzania. Liberalizacja prawa w Polsce, zmniejszająca zakres narzędzi kontrolnych i sprawozdawczych, stoi w sprzeczności z tymi zaleceniami, osłabiając mechanizmy niezbędne dla zachowania stabilności systemu elektroenergetycznego.

Na skalę napięć operacyjnych wskazują również doświadczenia krajowe. Polskie Sieci Elektroenergetyczne (PSE) – operator systemu przesyłowego odpowiedzialny za bezpieczeństwo pracy KSE – w 2024 r. wielokrotnie były zmuszone do wprowadzania nierynkowych redukcji generacji (*curtailment*) ze źródeł wiatrowych i fotowoltaicznych. Redukcje te wynikały z nadpodaży energii elektrycznej w określonych godzinach oraz z potrzeby utrzymania zdolności regulacyjnych systemu. To zjawisko, udokumentowane w raportach PSE („Raport z działalności PSE 2024”), stanowi realny dowód na ograniczoną elastyczność KSE i rosnące napięcia operacyjne.

W związku z powyższym nie może być mojej aprobaty dla osłabienia nadzoru koncesyjnego, w szczególności, w kontekście wskazanych powyżej zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego należy stwierdzić, że pozbawienie państwa realnej kontroli nad średnimi inwestycjami w odnawialne źródła energii o mocy do 5 MW jest rozwiązaniem nieuzasadnionym. Odejście od systemu koncesyjnego w tym segmencie stanowi formę deregulacji, która nie uwzględnia strategicznych interesów państwa, ani konstytucyjnego obowiązku dbałości o bezpieczeństwo energetyczne obywateli i stabilność Krajowego Systemu Elektroenergetycznego.

Z tego względu rezygnacja z mechanizmu koncesyjnego powinna być oceniana nie jako krok w stronę uproszczenia procedur administracyjnych, lecz jako działanie zagrażające

interesowi publicznemu i długofalowemu bezpieczeństwu państwa.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 25 lipca 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu dokonania deregulacji w zakresie energetyki wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

Karol Nawrocki