



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 10 lutego 2010 r.

VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-163(4)/09

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o odnawialnych zasobach energii i racjonalnym ich wykorzystaniu** (druk nr 2307).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Gospodarki do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o odnawialnych zasobach energii i racjonalnym
ich wykorzystaniu (druk sejmowy nr 2307)

Niniejsze stanowisko stanowi kompleksową ocenę rozwiązań prawnych zaproponowanych w poselskim projekcie ustawy o *odnawialnych zasobach energii i racjonalnym ich wykorzystaniu* (projekt). Zostało ono oparte na wielokierunkowej analizie projektowanej regulacji, w kontekście aktualnego porządku prawnego zarówno *Wspólnoty Europejskiej*, jak i krajowego, w obszarze wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Uwzględnia ono także zobowiązania Polski w zakresie prawodawstwa wspólnotowego w rozumieniu przepisów *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*.

Mając na uwadze postawiony cel poselskiego projektu, jakim jest „stworzenie warunków rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne zasoby energii możliwe do pozyskania z litosfery, hydrosfery, biosfery, oraz atmosfery” należy stwierdzić, że projekt powinien przede wszystkim uwzględniać i przedstawiać w uzasadnieniu aktualną sytuację prawną tego obszaru. Szczegółowa analiza tego stanu mogłaby uzasadniać i uargumentować celowość wypracowania nowych rozwiązań dla obszaru odnawialnych źródeł energii (OZE). Projekt nie zawiera stosownych informacji, dlatego też ich brak uniemożliwia, w ocenie Rządu, stworzenie jakiegokolwiek skutecznej regulacji zapewniającej realizację założonych celów. Dopiero bowiem krytyczna ocena stanu faktycznego i prawnego może uzasadniać inicjatywę nowej regulacji.

Generalnie każdy projekt aktu prawnego powinien przedstawiać, oprócz potencjalnej wartości dla systemu obowiązującego porządku prawnego, gwarancję zgodności z normami Konstytucji RP oraz prawem *Wspólnoty Europejskiej*. Ponadto akt normatywny o randze ustawy musi, w przypadku koncepcji zmiany określonych warunków bądź zadań poszczególnych adresatów, przewidywać takie rozwiązania w przepisach derogacyjnych, aby nie doprowadzić do wewnętrznej sprzeczności z powiązanymi, a niezmienionymi normami prawnymi przedstawiającymi dotąd odmienną regulację.

W związku z powyższym, przed właściwą oceną przedłożonego projektu, niezbędne jest skrótowe przedstawienie aktualnego stanu prawodawstwa krajowego i *Wspólnoty Europejskiej* w obszarze OZE. *Wspólnota Europejska* traktuje ten obszar priorytetowo i podejmuje za pomocą swoich organów działania niezbędne w zakresie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie wspólnych regulacji tego obszaru będącego elementem rynku wewnętrznego. Zwiększone stosowanie energii ze źródeł odnawialnych stanowi ponadto istotny element pakietu środków koniecznych do redukcji emisji gazów cieplarnianych i spełnienia postanowień Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji *Organizacji Narodów Zjednoczonych* w sprawie zmian klimatu, a także do wywiązania się z innych wspólnotowych i międzynarodowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Energia z tych źródeł ma również duże znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii, wspierania rozwoju technologicznego i innowacji, a także dla tworzenia możliwości zatrudnienia i rozwoju gospodarczego. Z tych względów projektowana regulacja powinna wychodzić naprzeciw przedstawionym wyzwaniom.

Należy również podkreślić, iż dla optymalnego rozwoju i racjonalnego wykorzystania odnawialnych źródeł energii istotne znaczenie będzie miał pakiet klimatyczno-energetyczny, będący realizacją konkluzji Rady Europejskiej z marca 2007 r. Jednym z głównych elementów tego pakietu jest przyjęta w dniu 23 kwietnia 2009 r. dyrektywa 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE. Dyrektywa ta weszła

w życie w dniu 25 czerwca 2009 r. Do największych wyzwań przewidzianych dyrektywą dla państw członkowskich, należy zaliczyć założenie zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energii finalnej państw członkowskich do 20% w 2020 r. (w przypadku Polski 15%). Jednocześnie zakłada ona zwiększenie udziału energii odnawialnej w transporcie do 10% w 2020 r. Cele pośrednie dla Polski określają udział energii ze źródeł odnawialnych w poszczególnych latach na następującym poziomie: 2012 r.– 8,76%, 2014 r.–9,36%, 2016 r.–10,44%, 2018 r.–11,88%. Polska ma czas na pełną transpozycję powyższej dyrektywy do dnia 5 grudnia 2010 r.

Zasadą jest, że dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie będące jej adresatem w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Administracja rządowa podjęła w tym zakresie działania dotyczące wdrożenia bardzo ambitnej koncepcji polityki w zakresie odnawialnych źródeł energii, która znalazła odzwierciedlenie w przygotowanym projekcie strategii sektorowej pn. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii został w nim wskazany, jako jeden z sześciu podstawowych priorytetów polskiej polityki energetycznej. Do głównych celów w zakresie rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii należy zaliczyć:

- Wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii co najmniej do poziomu 15% w 2020 roku oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych,
- Osiągnięcie w 2020 roku 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych, oraz zwiększenie wykorzystania biopaliw II generacji,
- Ochronę lasów przed nadmiernym eksploataowaniem, w celu pozyskiwania biomasy oraz zrównoważone wykorzystanie obszarów rolniczych na cele OZE, w tym biopaliw, tak aby nie doprowadzić do konkurencji pomiędzy energetyką odnawialną i rolnictwem oraz zachować różnorodność biologiczną,
- Wykorzystanie do produkcji energii elektrycznej istniejących urządzeń piętrzących stanowiących własność Skarbu Państwa,
- Zwiększenie stopnia dywersyfikacji źródeł dostaw oraz stworzenie optymalnych warunków do rozwoju energetyki rozproszonej opartej na lokalnie dostępnych surowcach.

Wśród zapisanych w „*Polityce energetycznej Polski do 2030 roku*” zadań ukierunkowanych na realizację celów wskazanych w powyższej dyrektywie, należy wskazać:

- sporządzenie planu działań niezbędnych dla wdrożenia dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, który określać będzie konieczne zmiany i uzupełnienia regulacji prawnych w zakresie odnawialnych źródeł energii, kwestie obowiązków administracji publicznej związanych z rozwojem wykorzystania tych źródeł, a także rozwiązania organizacyjne w tym zakresie,
- przygotowanie „*Planu działań na rzecz wzrostu wykorzystania OZE do 2020 roku*” przedstawiającego ścieżki dochodzenia do 15% udziału OZE w energii finalnej w podziale na energię elektryczną, ciepło i chłód oraz energię odnawialną w transporcie oraz w rozbiciu na poszczególne technologie.

Wymaga zaznaczenia, że Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło prace nad transpozycją dyrektywy 2009/28/WE do polskiego porządku prawnego.

Należy zauważyć, iż ramą prawną dla działań w zakresie wspierania rozwoju produkcji energii ze źródeł odnawialnych jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, ze zm.) wraz z aktami wykonawczymi.

Przepisy ustawy – *Prawo energetyczne* określają główny mechanizm wsparcia, jakim jest system tzw. „zielonych certyfikatów”. Jego istotą jest, nałożony na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się sprzedażą energii elektrycznej odbiorcom końcowym, obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki określonej ilości świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach

energii, bądź uiszczenia opłaty zastępczej. Rozdzielenie świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii od fizycznej energii umożliwiło obrót na giełdzie towarowej prawami majątkowymi wynikającymi z tych świadectw. Uzupełnieniem tego mechanizmu jest obowiązek zakupu przez przedsiębiorstwa energetyczne pełniące rolę sprzedawcy z urzędu całej energii elektrycznej wytworzonej w źródłach odnawialnych, przyłączonych do sieci znajdujących się w obszarze działania danego sprzedawcy, po średniej cenie sprzedaży energii elektrycznej w poprzednim roku kalendarzowym. W rezultacie wytwórca energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych uzyskuje dwa źródła dochodów: ze sprzedaży praw majątkowych, wynikających ze świadectw pochodzenia oraz ze sprzedaży fizycznej energii elektrycznej. Powyższe mechanizmy wzmocnione są systemem kar nakładanych na przedsiębiorstwa energetyczne za niewypełnienie ww. obowiązków, przy czym środki uzyskane z opłat zastępczych i kar zasilają konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) i są przeznaczone wyłącznie na wsparcie finansowe inwestycji związanych z odnawialnymi źródłami energii lub wysokosprawnej kogeneracji.

Skutecznie działa mechanizm mający na celu wsparcie dla ciepła wytwarzanego ze źródeł odnawialnych. Zakłada on obowiązek zakupu ciepła ze źródeł odnawialnych przez dystrybutorów, o ile jego ilość nie przekracza zapotrzebowania odbiorców. Również bardzo istotnym elementem wsparcia energii odnawialnej jest rozwiązanie prawne zwalniające energię wytworzoną w OZE od podatku akcyzowego.

W zakresie projektowanych rozwiązań dla OZE należy wymienić wprowadzenie w przepisach uchwalonej przez Sejm RP w dniu 8 stycznia 2010 r. *ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 2176) następujących rozwiązań:

- pojęcia biogazu rolniczego,
- świadectwa pochodzenia biogazu rolniczego,
- możliwości łączenia świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii ze świadectwami pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji,
- obowiązku wnoszenia zaliczki na poczet opłaty za przyłączenie do sieci,
- publikowanie przez operatorów systemu informacji o podmiotach ubiegających się o przyłączenie do sieci i zdolnościach przyłączeniowych sieci.

Obok powyższego wsparcia systemowego dla OZE, z powodzeniem funkcjonuje również wsparcie bezpośrednie. Jest ono udzielane w znacznym stopniu ze środków *Wspólnoty Europejskiej*, m. in. w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”, a dotyczy budowy nowych mocy w zakresie OZE, budowy i rozbudowy sieci przesyłowych umożliwiających przyłączanie nowych jednostek wytwórczych, a także produkcji urządzeń na rzecz energetyki odnawialnej. Projekty o mniejszej wartości dofinansowane będą ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych.

Uwagi ogólne

Przykładami niedostosowania projektu do obowiązujących regulacji prawnych i mechanizmów wsparcia wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, są m.in.:

- powołanie się, w rozdziale 4 projektu na przepisy nieobowiązującej ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. *o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych*, podczas kiedy została ona uchylona obowiązującą obecnie ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. *o wspieraniu termomodernizacji i remontów*,
- zastosowanie nieoznaczonych dotąd w aktach prawnych określeń i nazw instytucji: *kopaliny palne, energia cieplna, bilans odnawialnych zasobów gminy, samorządy*

gmin, Państwowe Archiwum Geologiczne (art. 3 pkt 2, art. 3 pkt 3, art. 5 ust. 1, art. 6, art. 7 ust. 2 projektu).

Uwagi szczegółowe

Projekt zawiera liczne błędy merytoryczne, jak również techniczne w zakresie zasad tworzenia projektów aktów prawnych określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *"Zasad techniki prawodawczej"* (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Najistotniejsze z nich zostały przedstawione poniżej.

W tytule projektu ustawy mowa jest o „*zasobach energii*”, gdzie wszelkie akty prawne posługują się pojęciem „*źródeł energii*”. Obowiązująca w tym zakresie definicja *odnawialnego źródła energii* określona została w przepisie art. 3 pkt 20 ustawy – *Prawo energetyczne*.

Proponowane w projekcie rozwiązania nie odpowiadają założonemu przez projektodawców w art. 1 projektu celowi, określonym jako „*stworzenie warunków rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne zasoby energii możliwe do pozyskania z litosfery, hydrosfery, biosfery, oraz atmosfery*”. Projekt nie zawiera również istotnych, czy innowacyjnych rozwiązań merytorycznych i prawnych dotyczących energetyki ze źródeł odnawialnych. Nie pełni on również nawet funkcji porządkującej przepisy prawa w tym zakresie, a ponadto jest chaotyczny, niespójny, a miejscami wręcz sprzeczny z obecnie obowiązującymi przepisami prawa.

Zgodnie z przepisem § 9 rozporządzenia w sprawie *zasad techniki prawodawczej*, w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „*kodeks*” lub „*prawo*”. W przypadku wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych ze względów systemowych jest to ustawa - *Prawo energetyczne*. Za niepoprawne z punktu widzenia tych zasad, należy uznać definicje zawarte w art. 3 projektu, o odwiertach „*zastanowionych*” i odwiertach „*zlikwidowanych*”. W ustawie należy bowiem posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu. Należy unikać również posługiwania się nowotworzonymi pojęciami lub strukturami językowymi (neologizmami), chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia. W przypadku kiedy jest to niezbędne, należałoby w projektowanej ustawie takie pojęcia zdefiniować, tak aby nie powodowały one potencjalnych trudności interpretacyjnych.

Przepis art. 4 projektu nie uwzględnia obowiązującego porządku prawnego, gdyż zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 1 ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.) złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej są własnością Skarbu Państwa, dlatego też zasoby energetyczne w nich zawarte stanowią również własność Skarbu Państwa.

Konstytucja RP gwarantuje jej obywatelom, że państwo chroni własność i prawo dziedziczenia. Jednocześnie zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ochronę własności przewidują też obowiązujące Polskę normy prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 z dnia 20 marca 1952 r. do Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Warunki wywłaszczania zostały określone w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*. Projekt w tym zakresie nie uwzględnia obowiązujących zasad wywłaszczania nieruchomości pod inwestycje publiczne. Przykładem tego jest nie

uwzględnienie dodatkowych obciążeń budżetowych z tytułu wypłacania odszkodowań właścicielom wywłaszczonego mienia (gruntów).

Zastrzeżenia budzi kwestia „własności Narodu”. Naród miałby być w zamierzeniu projektodawców podmiotem prawa własności odnawialnych zasobów energii. Konstytucja RP posługuje się co prawda pojęciem Narodu, ale nie w odniesieniu do prawa własności (w polskim systemie prawa o własności można mówić jedynie w odniesieniu do określonego podmiotu, któremu własność ta przysługuje), a jedynie w celu określenia suwerena, czyli podmiotu władzy państwowej. W świetle postanowień Konstytucji RP władzę państwową w Polsce sprawuje Naród, czyli ogół obywateli państwa. Należy zwrócić uwagę, że w analizowanym stwierdzeniu nie określa się bliżej pojęcia Naród. W omawianym przypadku chodzi o wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, a więc podstawą przynależności do tak rozumianego Narodu jest fakt posiadania obywatelstwa polskiego. Zauważyć także należy, iż w świetle obecnie obowiązującej ustawy - *Kodeks cywilny* mieniem jest własność i inne prawa majątkowe, które przysługiwać mogą konkretnym podmiotom. Według art. 64 Konstytucji RP, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Przepis art. 44 Kodeksu cywilnego określający mienie, ma charakter definicji legalnej i odnosi się do wszystkich gałęzi prawa. Przedmiotem własności mogą być tylko rzeczy. Pojęcie własności odnosi się do wszystkich form własności, a więc własności publicznej (własność Skarbu Państwa i własność komunalna) i własności prywatnej (własność poszczególnych podmiotów prawnych, w tym spółdzielni). Kodeks cywilny przewiduje również, iż w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. Zgodnie z Konstytucją, Rzeczpospolita Polska chroni własność, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Niejasne jest zatem w świetle ustroju systemu prawnego RP sformułowanie, iż odnawialne zasoby energii są własnością Narodu „powierzoną do gospodarowania gminie”. Podobne zastrzeżenia dotyczące prawa własności budzi przepis art. 19 projektu stanowiący, że „prawo do odwiertów przechodzi na gminę po wygaśnięciu ostatniej koncesji”.

Dodatkowo warto zauważyć, że ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. W ustawie nie zamieszcza się również przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Błędne jest również zawarte w projekcie odesłanie do regulacji znajdujących się w innych ustawach (rozdział 4 dotyczący mechanizmów wspierania produkcji energii). Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. Ponadto fakt przytoczenia tytułów i artykułów ustaw z tego zakresu nie może być uznany za wypełnienie wskazanego w art. 1 ust. 2 pkt 4 zakresu przedmiotowego ustawy (ustawa w zamysle projektodawców ma m.in. „regulować sposoby wspierania przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem energii z zasobów odnawialnych”).

Określony w art. 5 ust. 1 projektu obowiązek dokonania oceny odnawialnych zasobów energii przez samorząd gminy jest przedsięwzięciem kosztownym i pracochłonnym. Ocena taka, nawet dokonana na podstawie doskonałej metodyki szacowania zasobów energii, w tym zasobów energii geotermalnej, dla obszarów gminy jest nieuzasadniona, ponieważ obliczone teoretycznie zasoby energii, nie będą mogły w praktyce stanowić podstawy do podejmowania

działalności inwestycyjnej i nie przyczynią się do zwiększenia wykorzystania energii odnawialnej w Polsce.

Każdy projekt instalacji związanej z wykorzystaniem wód termalnych w gminie winien być rozpatrywany indywidualnie i dlatego też propozycja zawarta w art. 6 ust. 1 projektu, dotycząca wykonywania bilansów zasobów dla poszczególnych rodzajów odnawialnych zasobów energii dla: gmin przez starostów, województw przez marszałków województwa i dla całego kraju przez ministra właściwego do spraw środowiska jest nieuzasadniona. Jednocześnie gmina jest na tyle małą jednostką administracyjną, że projektowane instalacje mogą się wzajemnie wykluczać ze względu na współoddziaływanie i korzystanie z tych samych zasobów.

Zapisy rozdziału 3 projektu są sprzeczne z przepisami ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*. W szczególności przepis art. 7 projektu przewiduje przekazanie na rzecz gmin istniejących odwiertów wiertniczych, nazwanych w ustawie „odwiertami zastanowionymi” (prawdopodobnie chodziło o odwierty zastawione) i zlikwidowanymi nadającymi się do rekonstrukcji i wykorzystania” wraz z pełną „dokumentacją geofizyczną i wiertniczą dotyczącą tych odwiertów”. Projekt pomija fakt, że zlikwidowane czasowo, bądź trwale odwierty stanowią część nieruchomości i nie można ich przekazać bez uregulowania spraw własności, co wykracza poza kompetencje organów administracji geologicznej. Dodatkowo projekt nie określa metody oceny, które z odwiertów „zastanowionych i zlikwidowanych” powinny być przekazane na rzecz gminy, ani zakresu i kosztów niezbędnych do wykonania prac geologicznych (rekonstrukcji) umożliwiających rzeczywistą ocenę możliwości wykorzystania konkretnego odwiertu do pozyskiwania energii geotermalnej. Z uwagi na to, że większość istniejących „odwiertów zastanowionych i zlikwidowanych” została wykonana jako odwierty badawcze przed 25-40 laty, rozważając możliwość ich wykorzystania dla potrzeb geotermii, niezbędna jest ocena ich stanu technicznego. Ponadto art. 7 ust. 2 projektu zawiera odniesienie do Państwowego Archiwum Geologicznego, natomiast w zapisach ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze* jest mowa o Centralnym Archiwum Geologicznym, dlatego też ww. zapis miał dotyczyć prawdopodobnie tych zasobów archiwalnych.

Dyspozycje art. 8 projektu są bardzo ogólne. Nie doprecyzowano, co powinien zawierać „projekt techniczny” wykorzystania energii geotermalnej oraz w jakiej formie taki projekt jest akceptowany przez gminę, a także jakie dokumenty są niezbędne do wniosku o zezwolenie na eksploatację energii, czy też wód podziemnych będących nośnikiem tej energii. Niejednoznaczność rozstrzygnięć prezentowanego projektu można między innymi wskazać w art. 8 ust. 5, który stanowi, że: „nadzór nad pracami wiertniczymi związanymi z eksploatacją wód geotermalnych sprawują organy nadzoru górniczego”. W tym jednym punkcie połączono prace przygotowawcze związane z udostępnieniem wód termalnych (wykonanie otworu ujmującego wody termalne) i jednocześnie przyszłe wydobywanie tych wód pod nadzorem organów górniczych, bez przedstawienia propozycji niezbędnych w takim przypadku zmian przepisów ustaw: *Prawo geologiczne i górnicze* i *Prawo wodne* w zakresie kompetencji organów administracji państwowej. Projekt ustawy nie rozstrzyga jaki organ jest właściwy do zatwierdzania projektów prac geologicznych związanych z wykonywaniem nowych otworów, czy rekonstrukcją istniejących odwiertów dla potrzeb geotermii. W świetle obecnie obowiązujących przepisów wykonanie otworu wiertniczego i rekonstrukcji odwiertu jest pracą geologiczną obejmującą roboty geologiczne, a prace te zgodnie z ustawą - *Prawo geologiczne i górnicze* mogą być wykonywane tylko na podstawie projektu prac geologicznych, zatwierdzonego decyzją właściwego organu administracji geologicznej albo na podstawie koncesji w przypadku poszukiwania i rozpoznawania kopaliny (projekt prac geologicznych jest w tym przypadku załącznikiem do wniosku koncesyjnego). Zaproponowana w art. 18 projektu zmiana ustawy - *Prawo geologiczne i górnicze*, polegająca na wyłączeniu wód termalnych z katalogu kopaliny, nie może w żadnym

razie oznaczać, że do wykonywania robót geologicznych w już istniejących otworach wiertniczych i do robót geologicznych związanych z wykonaniem nowych otworów w celu poszukiwania i rozpoznawania wód termalnych przepisy ustawy - *Prawo geologiczne i górnicze* nie miałyby zastosowania, gdyż tego typu roboty wiążą się z koniecznością wykonania projektu prac geologicznych, a następnie dokumentacji geologicznej. W projekcie ustawy ponadto mowa o wodach geotermalnych, natomiast w obecnym stanie prawnym funkcjonuje pojęcie wód termalnych.

Ponadto projekt, w ujęciu przepisu art. 8 ust. 3, niespójny pojęciowo, gdyż przewiduje on mechanizm występowania przez przedsiębiorstwo o „udzielanie im zezwoleń na eksploatację energii z odwiertów”, natomiast w art. 8 ust. 4 projektu mowa jest już o zezwoleniu na „wykorzystywanie odnawialnych zasobów wód geotermalnych z odwiertów”, a w art. 15 projektu o zezwoleniach na „eksploatację określonych rodzajów energii geotermalnej”.

W art. 9 ust. 3 pkt 4 projektu powołano nieobowiązującą ustawę z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym. Ustawa ta straciła moc z dniem 1 marca 2009 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11, ze zm.).

W związku z tym, że fundusze o których mowa w art. 9 ust 4 projektu, mają być finansowane ze środków publicznych, stanowić będą państwowe fundusze celowe w rozumieniu art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240). Fundusze takie mogą być tworzone wyłącznie na podstawie ustawy, jednakże przepisy projektowanej ustawy nie zawierają żadnych propozycji przepisów w tym zakresie, upoważniając jednocześnie Radę Ministrów do utworzenia takich funduszy. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z ww. ustawą o *finansach publicznych*.

Przepis art. 10 projektu odnosi się do nieobowiązującego dokumentu wspólnotowego, gdyż z dniem 2 kwietnia 2008 r. weszły w życie przepisy wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska (Dz. Urz. WE C 82 z 1.4.2008 r., str. 1), które zastąpiły przywołane w ww. przepisie wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego (Dz. Urz. WE C 37 z 3.2.2001 r., str. 3). Zasady wspierania inwestycji, przewidziane w przywołanym przepisie, są niezgodne z ww. wytycznymi z 2008 r. Jednocześnie przepisy art. 10 i 11 projektu w obecnym brzmieniu nie stanowią programu pomocowego, bowiem nie zawierają wszystkich warunków udzielania pomocy. W przypadku projektu ustawy możliwe jest zawarcie warunków udzielania pomocy w akcie wykonawczym. Wówczas należałoby odpowiednio sformułować w projekcie ustawy przepis delegujący do wydania takiego aktu.

Ponadto przepisy od art. 9 do art. 14 projektu omawiające mechanizmy wspierania produkcji energii elektrycznej, cieplnej i mechanicznej z zasobów odnawialnych, nie odnoszą się do funkcjonujących regulacji wspierania rozwoju działalności związanej z wykorzystaniem wód termalnych. Obecnie dofinansowaniem działalności polegającej na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż wód termalnych (dla przedsiębiorców posiadających koncesję Ministra Środowiska na ww. działalność), zajmuje się Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wysokość pomocy dla takiej działalności ustalana jest w oparciu o rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 czerwca 2009 r. w *sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na przedsięwzięcia związane z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złóż wód termalnych*, które obowiązuje do dnia 31 grudnia 2013 r. oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 r. z dnia 15 grudnia 2006 r. w *sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis*.

Art. 19 ust. 2 projektu jest niespójny z przepisami ustawy – *Prawo geologiczne i górnicze*. Art. 27a ust. 2 tej ustawy stanowi bowiem, że niepodjęcie działalności lub trwałe

zaprzestanie jej wykonywania stanowi podstawę cofnięcia koncesji, natomiast bezprzedmiotowość koncesji stanowi przesłankę jej wygaśnięcia (art. 28 ust. 1 pkt 2).

Projekt przewiduje uprzywilejowanie wytwarzania energii z wód termalnych wobec pozostałych odnawialnych źródeł energii. Preferencja wytwarzania energii z tego źródła została wzmocniona w art. 20 projektu przewidującym zmianę brzmienia art. 32 ust.1 pkt 1 ustawy – *Prawo energetyczne*, tak aby wytwarzanie energii z wód termalnych nie wymagało koncesji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Upoważnienia do wydania rozporządzeń zawarte w art. 5 ust. 2, art. 9 ust. 4 oraz art. 12 ust. 2 projektu są przepisami blankietowymi. Projekt nie zawiera bowiem przepisów materialnych w zakresie, który zgodnie z brzmieniem delegacji ustawowej ma zostać uregulowany w aktach wykonawczych. Ponadto upoważnienia te nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych, w związku z czym naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy ocenić negatywnie wprowadzoną w projekcie regulację wyłączenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania „energii elektrycznej i ciepłej wytworzonej z wód geotermalnych” spod obowiązku uzyskania koncesji. Wyłączenie to nie zostało poparte żadną przekonującą argumentacją i powoduje kolejną preferencję wskazanych źródeł energii.

W projekcie brak jest wiarygodnego ujęcia rzeczywistych kosztów wejścia w życie proponowanych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, jak również precyzyjnego określenia źródeł ich finansowania. Dotyczy to m.in:

- art. 7 ust. 1 projektu, który przewiduje przejęcie przez gminy na niezbywalną własność odwiertów zastanowionych i zlikwidowanych nadających się do rekonstrukcji. Taki zapis spowoduje pełną odpowiedzialność gmin za stan techniczny tych odwiertów, w których wody złożowe znajdują się pod ciśnieniem, co może stanowić dla gmin poważny problem techniczny i finansowy,
- art. 5 ust. 1 projektu, który zobowiązuje gminy do „dokonania oceny odnawialnych zasobów energii” w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Stanowi to kolejne obciążenie gmin, obok nałożonego obowiązku, w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy - *Prawo energetyczne*, planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na jej obszarze,
- art. 9 ust. 4 projektu, który zobowiązuje Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ubezpieczenia od ryzyka działalności w zakresie rozpoznania i wykorzystania odnawialnych zasobów energii poprzez utworzenie ze środków publicznych:
 - a) *funduszu ubezpieczenia od ryzyka na etapie poszukiwań;*
 - b) *funduszu ubezpieczenia od ryzyka na etapie eksploatacji zasobów geotermalnych przez okres 10 lat,*
- art. 16 projektu, którym nadano gminom „prawo do nieodpłatnego korzystania z informacji dotyczących dokumentacji geologicznej i technicznej głębokich otworów wiertniczych wykonanych za środków budżetu państwa w latach 1955-2000, niezbędnej do wykorzystania energii geotermalnej”.

Projekt reguluje w sposób wybiórczy i wyrwykowy bardzo obszerną dziedzinę wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych. Ustawa taka powinna wyczerpująco regulować kwestie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania jej istotnych fragmentów. W rzeczywistości zaprezentowany projekt zawiera rozstrzygnięcia nieprzystające do obecnego stanu prawnego, a zawarte w nim zapisy odnoszą się przede wszystkim do energii geotermalnej. Projekt nie odbiega merytorycznie od poselskiego projektu ustawy w wersji z dnia 10 listopada 2005 r. (druk

sejmowy nr 1751 z V kadencji Sejmu), który na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 29 sierpnia 2007 r. został zaopiniowany negatywnie.

Mając na względzie przedstawione powyżej uwagi, Rząd negatywnie opiniuje poselski w projekt ustawy *o odnawialnych zasobach energii i racjonalnym ich wykorzystaniu*. W opinii Rządu projekt ten nie powinien być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych Sejmu RP (także ze względu na fakt, że jak wskazano powyżej podjęto już prace nad transpozycją dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych... do polskiego porządku prawnego).