



Warszawa, 9 grudnia 2025 r.

**Memorandum Polskiego Stowarzyszenie Energetyki Słonecznej do
projektu ustawy zmieniającej ustawę Prawo energetyczne oraz niektóre inne ustawy, w wersji
z dnia 21 listopada 2025 r. („UC84”)**

W imieniu Polskiego Stowarzyszenie Energetyki Słonecznej pragnę wyrazić nasz zdecydowany sprzeciw wobec projektu ustawy zmieniającej ustawę Prawo energetyczne oraz niektóre inne ustawy, w wersji z dnia 21 listopada 2025 r. („UC84”), a w szczególności wobec przepisów wprowadzających nowe zasady dotyczące opłat za przyłączenie do sieci i wymogów dotyczących zabezpieczeń. W obecnej formie zmiany te miałyby **katastrofalny wpływ** na rozwój nowych projektów w zakresie energii odnawialnej i magazynowania energii w Polsce. Stworzyłyby one poważne, nieuzasadnione bariery wejścia na rynek dla rozwoju nowoczesnego, elastycznego, niezależnego, odpornego na zagrożenia i niskoemisyjnego systemu energetycznego, a ich przyjęcie w praktyce spowodowałoby **natychmiastowe zamrożenie** polskiego rynku energii odnawialnej i magazynowania energii.

1. Nieracjonalne ekonomicznie zobowiązania kapitałowe płatne z góry

W projekcie UC84 przewidziano, że zaliczka na poczet opłat za przyłączenie do sieci (kaucja) zostałaby podwojona z 30 PLN/kW do 60 PLN/kW (limit takiej opłaty wzrósłby z 3 mln PLN do 6 mln PLN). Ponadto deweloperzy projektów byłiby zobowiązani do wniesienia nowego zabezpieczenia w wysokości 30 PLN/kW dla mocy przyłączeniowej do 100 MW i 60 PLN/kW dla mocy powyżej 100 MW (z wyjątkowo wysokim limitem na poziomie dopiero 12 mln PLN na projekt). W przypadku projektów wielkoskalowych, w które inwestujemy i które finansujemy, oznaczałoby to zamrożenie **kilku milionów PLN więcej na każdy projekt**, przez wiele lat, począwszy od bardzo wczesnego etapu projektu. Wstępne szacunki branżowe wskazują, że niezależny polski sektor OZE byłby zmuszony przeznaczyć dodatkowe **9–13 mld PLN** wyłącznie na zaliczki na poczet opłat przyłączeniowych i zabezpieczenia.

Okolo **dwie trzecie** obecnie obowiązujących warunków przyłączenia do sieci dla lądowych projektów OZE należy do niezależnych inwestorów (pozostała część, jak zakładamy, należy do państwowych grup energetycznych). Proponowane nowe obciążenia zmusiłyby prywatnych deweloperów do poniesienia **jednorazowych, bezprecedensowych i nieuzasadnionych racjonalną gospodarką finansową nakładów kapitałowych** mierzonych w miliardach złotych. Spowodowałoby to wzrost kosztów projektów, a ostatecznie doprowadziłoby do **wyższych cen energii elektrycznej** dla odbiorców końcowych, co byłoby sprzeczne z celami rządu w zakresie polityki energetycznej.

Zdrowy model inwestycji w OZE opiera się na wieloletnim etapowym finansowaniu, dostosowanym do cyklu rozwoju projektu. Celowo unika się przedwczesnego angażowania kapitału, nie z powodu braku możliwości finansowych, ale dlatego, że jest to jedyna racjonalna ekonomicznie i powszechnie akceptowana praktyka w całej Europie. UC84 nie uwzględnia realiów ekonomicznych rozwoju odnawialnych źródeł energii i nakłada wymagania, których żaden prywatny deweloper nie jest w stanie spełnić, **nie narażając projektów na utratę rentowności**.

W praktyce proponowane przepisy nałożyłyby **nadzwyczajne i całkowicie nieproporcjonalne obciążenie kapitałowe**, niezwiązane z rzeczywistym ryzykiem ponoszonym przez inwestorów i nie mające związku z rzeczywistymi potrzebami systemu energetycznego. Środki te funkcjonowałyby jako **selektywny filtr ekonomiczny**, skutecznie eliminując z rynku wszystkich uczestników, którzy nie dysponują ogromną, natychmiast dostępną płynnością finansową, a mianowicie prawie całą niezależną bazę inwestorów OZE. Jedynymi podmiotami potencjalnie zdolnymi do poniesienia takich obciążeń są największe grupy energetyczne, których zaangażowanie w rozwój nowych OZE pozostaje na obecnym etapie ograniczone.

Zobowiązanie deweloperów do zamrożenia kapitału na tak ekstremalną skalę uniemożliwiłoby przeważającej większości niezależnych przedsiębiorstw utrzymanie istniejących portfeli projektów, mimo że są to realne, dojrzałe inwestycje na zaawansowanym etapie rozwoju. Problemem nie jest niemożność lub niechęć do realizacji projektów, ale nałożenie **nowych, natychmiastowych, ekstremalnie wysokich i nieuzasadnionych wymogów kapitałowych**, które nie mają precedensu w żadnym europejskim systemie regulacyjnym.

2. Nierówne i dyskryminujące traktowanie uczestników rynku

Ponadto zauważamy, że projekt UC84 we wskazanym wyżej zakresie jest **strukturalnie stronniczy na korzyść dużych państwowych grup energetycznych**. Przedsiębiorstwa te mogłyby wykorzystać poręczenia spółki dominującej w celu spełnienia wymogów dotyczących zabezpieczeń – opcja ta jest ograniczona do podmiotów, których spółki dominujące posiadają rating kredytowy na poziomie co najmniej BBB. W Polsce warunek ten **spełniają praktycznie tylko największe państwowe przedsiębiorstwa energetyczne**, ponieważ niezależni producenci zazwyczaj nie posiadają międzynarodowych ratingów kredytowych. W rezultacie grupy państwowe będą mogły dostarczyć wymagane zabezpieczenia **bez ponoszenia dodatkowych kosztów**, podczas gdy niezależni deweloperzy będą zmuszeni albo zamrozić miliony w gotówce na każdy projekt, albo uiścić znaczne opłaty za gwarancje bankowe lub ubezpieczeniowe. Budzi to poważne obawy nie tylko dotyczące **sprawiedliwości**, ale także **legalności**, w świetle zasad nakazujących równe i niedyskryminacyjne traktowanie uczestników rynku, w tym podmiotów prywatnych w stosunku do spółek Skarbu Państwa.

Jedynymi podmiotami, oprócz spółek Skarbu Państwa, które charakteryzują się zarówno najsilniejszym profilem kredytowym i najniższym kosztem kapitału, jak i najbardziej dojrzałą strukturą organizacyjną, są duże zagraniczne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej działające w całej Europie, często będące zagranicznymi spółkami państwowymi. W ramach proponowanych ram prawnych przedsiębiorstwa te uzyskałyby strukturalną przewagę konkurencyjną i mogłyby szybko zapewnić sobie nieproporcjonalnie duży udział w polskiej systemie energetycznym. W praktyce spowodowałoby to odebranie znacznej części rynku polskim deweloperom i inwestorom, tym samym powtarzając schemat znany już z kilku jurysdykcji europejskich: przedsiębiorstwa krajowe tracą dostęp do strategicznej infrastruktury, podczas gdy zagraniczni operatorzy konsolidują swoją pozycję. Trudno pogodzić taki efekt z długoterminowymi interesami gospodarczymi i przemysłowymi Polski.

3. Zakłócenie rynku i niezgodność z prawem

Proponowane przepisy przyniosłyby **skutki odwrotne** do zamierzonych. Zamiast rozwiązać problem rzekomej „spekulacji” w zakresie warunków przyłączenia do sieci, spowodowałyby one zatrzymanie rozwoju energii odnawialnej i energetyki elastycznej. Konsekwencje takiego stanu rzeczy wykroczałyby daleko poza niezależnych producentów energii: dotknęłyby całego łańcucha dostaw, w tym polskiego

sektora budowlanego. Ponadto proponowane rozwiązania są również **niezgodne z prawem UE**, w szczególności z pakietem dyrektyw RED, który zobowiązuje państwa członkowskie m.in. do:

- usunięcia nieuzasadnionych barier dla wdrażania energii odnawialnej,
- zapewnienia proporcjonalnych, przewidywalnych procedur administracyjnych oraz
- promowania pewności prawa jako podstawowego warunku dla realizacji celów klimatycznych UE na lata 2030 i 2050.

Jeszcze bardziej niepokojące jest proponowane **stosowanie** nowych przepisów z **mocą wsteczną** do niektórych już wydanych warunków przyłączenia do sieci, a nawet niektórych zawartych już umów o przyłączenie do sieci. Taka retroaktywność stanowi poważne naruszenie zasad konstytucyjnych, w tym **zasady nieobowiązywania przepisów z mocą wsteczną, pewności prawa i ochrony praw nabytych i interesów w toku**, wyraźnie wynikających z Konstytucji (**art. 2 i 7**). Nałożenie nowych zobowiązań finansowych na projekty już realizowane naruszałoby te standardy konstytucyjne i podważało zaufanie inwestorów do stabilności i wiarygodności polskiego otoczenia regulacyjnego.

Jesteśmy również głęboko zaniepokojeni ostatnimi publicznymi oświadczeniami niektórych zwolenników projektu, sugerującymi, że chociaż podobne zmiany w przeszłości budziły wątpliwości konstytucyjne, to „*inwestorzy ostatecznie się przystosowali, a debata o ewentualnej niekonstytucyjności zmian ucichła*”¹. Takie rozumowanie jest samo w sobie niepokojące. Oznacza ono akceptację praktyk legislacyjnych, które świadomie są sprzeczne z Konstytucją, przy założeniu, że uczestnicy rynku po prostu „dostosują się” z czasem. Zachęcanie do działań regulacyjnych, które lekceważą standardy konstytucyjne, lub ich legitymizowanie nie da się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawa.

4. Praktyczne alternatywy bezpieczne dla system energetycznego

Z powyższych względów zwracamy się z uprzejmą prośbą o **ponowne rozważenie** zasadności wprowadzenia proponowanych zmian dotyczących podwyższenia opłat za przyłączenie do sieci i zabezpieczeń **oraz o ich dokładną ocenę** pod kątem zasadności ekonomicznej, proporcjonalności i zgodności z strategicznymi celami energetycznymi Polski oraz normami konstytucyjnymi. W naszej ocenie elementy o charakterze retroaktywnym zawarte w art. 9, 10 i 11 UC84 muszą zostać **całkowicie usunięte**.

Jednocześnie pragniemy podkreślić, że istnieją skuteczne rozwiązania, które zabezpieczyłyby proces przyłączenia do sieci bez wykluczania zdecydowanej większości uczestników rynku. Obejmują one:

A. Wyższe opłaty tylko dla nowych wniosków

Jeśli mają zostać wprowadzone wyższe opłaty, powinny one **dotyczyć wyłącznie nowych wniosków o przyłączenie do sieci** i pozostać bez wpływu na projekty już realizowane w systemie. Jednocześnie **istniejący limit opłat powinien pozostać niezmienny**, zapewniając stabilność ekonomiczną projektów, które osiągnęły już znaczący etap rozwoju.

B. Wiążący termin podpisania umowy o przyłączenie do sieci

Operator musi przestrzegać jasno określonych ram czasowych (optimalnie dwa lata od wydania warunków przyłączenia), a deweloper powinien dysponować skutecznymi narzędziami

¹ Zob. Dziennik Gazeta Prawna 3.12.2025 „Spór o ustawę sieciową”

i przewidywalnym procesem umożliwiającym zawarcie umowy wcześniej, gdy tylko projekt będzie gotowy do realizacji.

C. Zabezpieczenia finansowe dostępne dla całego rynku

Wszelkie zabezpieczenia finansowe powinny opierać się na jednolitych, niedyskryminacyjnych zasadach mających zastosowanie do wszystkich podmiotów. Sprawiedliwym i wykonalnym modelem byłoby oparcie się na pierwotnie proponowanych we wcześniejszych wersjach projektu nowelizacji formach zabezpieczenia – depozycie gotówkowym lub gwarancji bankowej/ubezpieczeniowej – dostępnych dla wszystkich deweloperów, bez faworyzowania dużych przedsiębiorstw energetycznych poprzez umożliwienie im składania bezkosztowych poręczeń spółek z grupy (ponieważ tylko największe przedsiębiorstwa energetyczne mają podmioty dominujące o ratingu BBB lub wyższym).

Środki te pozwoliłyby osiągnąć zamierzone cele regulacyjne, jednocześnie utrzymując otwarty i konkurencyjny rynek, zdolny do realizacji celów Polski w zakresie energii odnawialnej.

Z poważaniem,

Paweł Konieczny
Wiceprezes

Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Słonecznej