

KAROLINA CHRÓL

Społeczności energetyczne w unijnej i polskiej regulacji prawnej

Rozprawa doktorska przygotowana
pod kierunkiem
dr hab. Mariusza Szyskiego, prof. uczelni

Warszawa 2025

Wykaz skrótów

ACER	– Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (<i>Agency for the Cooperation of Energy Regulators</i>)
CBAM	– mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO ₂ (<i>Carbon Border Adjustment Mechanism</i>), tzw. graniczny podatek węglowy
CO ₂	– dwutlenek węgla
CEC	– obywatelska społeczność energetyczna (<i>Citizen Energy Community</i>)
CLLD	– rozwój kierowany przez społeczność (<i>Community – Led Local Development</i>), podejście LEADER w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich
DERs	– rozproszone zasoby energii (<i>Distributed Energy Resources</i>)
DSR	– <i>demand Side Response</i> , mechanizm reakcji strony popytowej polegający na dostosowaniu zapotrzebowania na energię do warunków rynkowych lub systemowych
EEAG	– Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ochronę środowiska i energię (<i>Environmental and Energy Aid Guidelines</i>)
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego (<i>European Charter of Local Self – Government</i>)
ETS / EU ETS	– unijny system handlu uprawnieniami do emisji (<i>European Union Emissions Trading System</i>)
EURATOM	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej (<i>European Atomic Energy Community</i>), ustanowiona w 1957 r.
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali (<i>European Coal and Steel Community</i>), ustanowiona w 1951 r.
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza (<i>European Economic Community</i>), ustanowiona w 1957 r.
FIT	– taryfa gwarantowana (<i>Feed – in Tariff</i>), mechanizm wsparcia dla producentów energii odnawialnej
GWh	– gigawatogodzina, jednostka energii odpowiadająca miliardowi watogodzin
IEA	– Międzynarodowa Agencja Energii (<i>International Energy Agency</i>)

dyrektywa IEMD	– 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/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.) (<i>Internal Electricity Market Directive</i>)
KOWR	– Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
KPEiK	– krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
KSE	– krajowy system energetyczny
kV	– kilowolt, jednostka napięcia elektrycznego
LGD	– Lokalna Grupa Działania (<i>Local Action Group</i>)
MŚP	– małe i średnie przedsiębiorstwa
MW	– megawat, jednostka mocy
MWh	– megawatogodzina, jednostka energii odpowiadająca milionowi watogodzin
NECP	– zintegrowane krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu (<i>National Energy and Climate Plans</i>)
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OSE	– obywatelska społeczność energetyczna
OSD	– operator systemu dystrybucyjnego
OSDe	– operator systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego
OSPe	– operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego
OZE	– odnawialne źródła energii
PEP 2040	– Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
ustawa prawo energetyczne	– Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm.)
REC	– społeczność energetyczna działająca w zakresie energii odnawialnej (<i>Renewable Energy Community</i>)

dyrektywa RED II/ RED II	– Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Renewable Energy Directive), przekształcona w Dyrektywę (UE) 2018/2001 (RED II)
RRF	– Instrument na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (<i>Recovery and Resilience Facility</i>)
SA	– Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji (SPI), dawna nazwa obecnego Sądu (<i>General Court</i>) Unii Europejskiej
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (<i>Treaty on the Functioning of the European Union</i>)
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TPA	– <i>third party access</i> , zasada dostępu stron trzecich do sieci energetycznych
TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
ustawa OZE	– Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1361 z późn. zm.)
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Spis treści

Wykaz skrótów	2
Wprowadzenie	8
Rozdział I Społeczności energetyczne na tle bezpieczeństwa, wspólnotowości i idei demokratyzacji rynku energii	20
1. Wstęp	20
2. Bezpieczeństwo energetyczne jako fundament rozwoju energetyki rozproszonej	23
3. Analiza pojęcia energetyki rozproszonej	28
4. Charakter społeczności i wspólnot lokalnych	35
5. Demokracja energetyczna jako wyraz więzi społecznych i potrzeby uczestnictwa	42
6. Klasyczna definicja demokracji	43
7. Demokracja energetyczna	47
8. Podsumowanie	50
Rozdział II Rozwój regulacji prawnej w zakresie energetyki rozproszonej	55
1. Wstęp	55
2. Analiza rozwoju regulacji w zakresie energii rozproszonej na poziomie UE	57
2.1. Podział kompetencji między państwami członkowskimi a UE w zakresie energii i ochrony klimatu	57
2.2. Etapy rozwoju rynku energii UE	62
2.3. Faza I – Liberalizacja i integracja rynku i fundamenty decentralizacji zmierzające do uchwalenia społeczności energetycznych (lata 90. – 2017)	63
2.4. Faza II: Instytucjonalizacja społeczności energetycznych (2018 – 2022)	75
2.5. Faza III: Systemowa integracja i transformacja klimatyczna (2021 – obecnie)	87
3. Analiza rozwoju regulacji w zakresie energii rozproszonej na poziomie Polski	95
3.1. Faza I – Rozwój rynku energii w Polsce (do 1997 r.)	96
3.2. Faza II – Liberalizacja i pierwsze mechanizmy wsparcia (1997 – 2015)	97
3.3. Faza III – Instytucjonalizacja energetyki obywatelskiej (2015 – obecnie) ...	105

4.	Podsumowanie.....	115
Rozdział III Rozwój społeczności energetycznych w kontekście regulacji prawnej 117		
1.	Wstęp.....	117
2.	Geneza powstania społeczności energetycznych w świetle ustaleń literatury przedmiotu	119
3.	Analiza regulacji dotyczących społeczności energetycznych w prawie UE.....	126
3.1.	Zarys powstania regulacji obywatelskich społeczności energetycznych (CEC) i społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej (REC)	126
3.2.	Obywatelskie społeczności energetyczne (CEC).....	128
3.3.	Społeczności energetyczne działające w zakresie energii odnawialnej (REC)	139
3.4.	Porównanie	146
4.	Opis i porównanie form społeczności energetycznych działających w Polsce.....	155
4.1.	Wstęp	155
4.2.	Rozwój regulacji dotyczących klastrów energii	155
4.3.	Status rozwoju regulacji dotyczących spółdzielni	164
4.4.	Opis ewolucji regulacji dotyczącej społeczności.....	172
4.5.	Porównanie form występujących w Polsce oraz ich relacja do modeli unijnych: obywatelskich społeczności energetycznych (CEC) i społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej (REC).....	175
5.	Podsumowanie.....	178
Rozdział IV Zadania samorządu terytorialnego w zakresie energii..... 180		
1.	Podstawy ustrojowe	180
2.	Teoria zadań w samorządzie terytorialnym	183
3.	Domniemanie kompetencji i właściwości w samorządzie terytorialnym.....	188
4.	Aktualne zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie energii.....	194
4.1.	Analiza zakresu zadań dotyczących energii na poziomie gminy	194
4.2.	Analiza zakresu zadań dotyczących energii na poziomie powiatu	200
4.3.	Analiza zakresu zadań dotyczących energii na poziomie województwa.....	203
5.	Formy realizowania zadań i kompetencji w zakresie energii przez jednostki samorządu terytorialnego	206
5.1.	Bariery działania samorządu terytorialnego w zakresie energii.....	206
5.2.	Koncepcja samorządności energetycznej.....	215

5.3.	Spółeczność energetyczna jako rozwiązanie	220
6.	Podsumowanie.....	223
Rozdział V Funkcjonowanie społeczności energetycznych na pograniczu prawa publicznego i prywatnego		226
1.	Granica pomiędzy prawem publicznym i prywatnym	226
2.	Zjawisko prywatyzacji.....	230
3.	Formy działania administracji publicznej.....	232
3.1.	Pojęcie form działania administracji publicznej	232
3.2.	Porozumienie administracyjne.....	236
3.3.	Umowa administracyjna	238
4.	Analiza form funkcjonowania społeczności i ich ograniczenia regulacyjne	244
4.1.	Analiza formy prawnej działania klastra energii	244
4.2.	Ograniczenia regulacyjne funkcjonowania klastrów energii	249
4.3.	Analiza formy prawnej działania spółdzielni energetycznej	250
4.4.	Ograniczenia regulacyjne funkcjonowania spółdzielni energetycznych	254
4.5.	Analiza formy prawnej działania społeczności energetycznej.....	255
4.6.	Ograniczenia regulacyjne funkcjonowania obywatelskich społeczności energetycznych	258
5.	Forma działania obywatelskich społeczności energetycznych pomiędzy prawem publicznym i prywatnym	259
Zakończenie Wnioski <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i> w zakresie konieczności zmian w obowiązującej regulacji prawnej		264
Bibliografia		275
Spis tabel		312
Spis wykresów.....		312
Spis rysunków.....		312
Spis grafik		312

Wprowadzenie

Grupowanie się w celu optymalizacji wykonywania zadań nie jest zjawiskiem nowym. Już w IV wieku p.n.e. Arystoteles wskazał, że człowiek to *zoon politikon*, czyli „zwierzę społeczne/polityczne/państwowe”, a więc istota naturalnie predysponowana do życia we wspólnocie¹. Grupowanie się ludzi cechuje się tym, że pociąga za sobą ustanowienie pewnych zasad funkcjonowania w danej grupie². Współcześnie niemal każda forma zrzeszania się podlega regulacjom prawnym, które nadają jej określony kształt organizacyjny i wyznaczają granice jej działania. Można tu przywołać zarówno wspólnoty tworzone w ramach podziału terytorialnego, czyli lokalne wspólnoty terytorialne, czy społeczności tworzone prywatnie w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Zrzeszenia w celu kolektywnego wykonywania działań w zakresie energii są kolejną formą zrzeszania się przewidzianą w prawie, która w Europie określana jest mianem *społeczności energetycznych*.

Pierwsze formy zbliżone do współczesnych społeczności energetycznych można odnaleźć już w XIX wieku³. Powstawały one oddolnie, w odpowiedzi na konkretne potrzeby, w oparciu o lokalne tradycje i warunki, często przyjmując organizacyjne formy znane ówczesnym ludziom⁴. Pierwsze formalnie uznane społeczności energetyczne w Europie zaczęły powstawać już na początku lat 70. XX wieku⁵, a następnie były stopniowo regulowane na poziomie państw członkowskich. Dopiero wraz z przyjęciem czwartego pakietu energetycznego Unii Europejskiej (UE) w 2016 r. wprowadzono przepisy regulujące funkcjonowanie społeczności energetycznych na poziomie unijnym – zarówno w dyrektywie 2019/944, która reguluje obywatelskie społeczności energetyczne (CEC), jak i w dyrektywie 2018/2001, odnoszącej się do społeczności działających w obszarze energii odnawialnej (REC). Rozwój tych form wpisuje się w szerszy proces transformacji energetycznej w kierunku energetyki rozproszonej postępujący od końca lat 90. XX wieku. W ostatnich dekadach

¹ Arystoteles, *Polityka* [w:] *Historia idei politycznych. Wybór tekstów*, oprac. S. Filipowicz, A. Mielczarek, K. Pielniński, M. Tański, Warszawa 2000, s. 77; cyt. za Ł. Zamęcki, *Społeczne podstawy ładu politycznego*, Warszawa 2011, s. 11.

² Ł. Zamęcki, *Społeczne podstawy...*, s. 14.

³ J.M. Kmieć, *Energy Communities in EU Energy Regulation*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2016(28), s. 14-15.

⁴ R. De Lotto, C. Micciché, E.M. Venco, A. Bonaiti, R. De Napoli, *Energy Communities: Technical, Legislative, Organizational, and Planning Features*, „Energies” 2022/15, s. 2.

⁵ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 14-15.

transformacja energetyczna stała się jednym z centralnych zagadnień polityki UE. Społeczności energetyczne zostały zdefiniowane i usankcjonowane w prawie unijnym jako podmioty mające ułatwiać obywatelom aktywne uczestnictwo w rynku energii, wspierać rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz wzmacniać bezpieczeństwo energetyczne na poziomie lokalnym.

Regulacyjny aspekt bezpieczeństwa energetycznego stanowi istotny kontekst dla podjęcia tematu rozprawy, ponieważ funkcjonowanie społeczności energetycznych może realnie wpływać na wzmocnienie tego bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. W szczególności warto przeanalizować aktualny stan bezpieczeństwa energetycznego w perspektywie prawnej, uwzględniając m.in. podejście do reagowania na przerwy w dostawach energii, wynikające na przykład z podatności infrastruktury energetycznej na zniszczenia wywołane zjawiskami pogodowymi czy konfliktami zbrojnymi. Społeczności energetyczne, jako forma rozproszonej organizacji dostaw energii, mogą stanowić odpowiedź na te zagrożenia. Z punktu widzenia technicznego, przywracanie dostaw energii może zająć nawet 3–4 dni, to bardzo długi okres dla gminnych lub powiatowych instytucji, np. szpitali, szkół, urzędów⁶. Pojęcie bezpieczeństwa nie ma jednolitej definicji i może przyjmować odmienne znaczenia w zależności od specyfiki danego państwa lub regionu, wynikającej z uwarunkowań politycznych i gospodarczych⁷. W niniejszej pracy nacisk zostanie położony na zrozumienie pojęcia bezpieczeństwa energetycznego z perspektywy prawa UE i prawa polskiego. W debacie o bezpieczeństwie energetycznym wiele miejsca poświęca się OZE, które nie są stabilne, ponieważ wielkość produkcji energii w takich instalacjach zależy od czynników, na które człowiek nie ma wpływu, np. z pogody. Rosnący udział OZE w bilansie energetycznym UE od kilku lat łączy się z zaangażowaniem obywateli w tzw. podejściu *bottom-up*. Po raz pierwszy zostało ono wyraźnie zaakcentowane w ogłoszonej w 2016 r. inicjatywie legislacyjnej Komisji Europejskiej „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, znanej jako Pakiet Zimowy. To właśnie w tym pakiecie wprowadzono społeczności energetyczne do prawa unijnego. Po nim pojawiło się wiele kolejnych istotnych inicjatyw, dlatego konieczne jest prześledzenie rozwoju regulacji, które doprowadziły do uchwalenia Pakietu Zimowego, oraz tego, jak rola obywatela w transformacji energetycznej ewoluowała w kolejnych pakietach i dokumentach unijnych – w tym w kontekście kosztów, jakie obywatele muszą ponosić w związku z transformacją energetyczną.

⁶ P. Wieczorek, *Bezpieczeństwo energetyczne społeczności lokalnej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017/2(15), s. 83.

⁷ T. Tylec, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej – zagrożenie i wyzwania* [w:] *Międzynarodowe stosunki gospodarcze – integracja regionalna w Europie i na świecie*, red. T. Sporek, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2012/123, s. 224.

Na poziomie regulacji prawnej UE intensywnie rozwija się polityka klimatyczno-energetyczna, jej filarem są cele: osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz redukcja emisji o 55% do 2030 r., zapisane w Europejskim Prawie Klimatycznym⁸. Cele te wynikają z przyjętej przez UE strategii ograniczenia globalnego ocieplenia i są podstawą dla wdrażania transformacji energetycznej we wszystkich sektorach gospodarki. W tym kontekście kluczowe znaczenie mają akty prawne, takie jak rozporządzenie w sprawie Europejskiego Prawa Klimatycznego oraz pakiet „Fit for 55”⁹, które określają ramy prawne dla redukcji emisji, rozwoju OZE i poprawy efektywności energetycznej. Tak rozumiana transformacja energetyczna, choć uznana za konieczną, wpływa na sytuację energetyczną państw członkowskich, a w konsekwencji na ceny energii. W ostatnich latach obserwuje się rosnące zapotrzebowanie na energię oraz istotny wzrost jej cen. Prognozy wskazują, że do 2050 r. zużycie energii może wzrosnąć o niemal 50% w porównaniu do stanu z 2018 r.¹⁰. Niemal co roku padają też nowe rekordy zapotrzebowania na energię. Jednocześnie dostęp do energii stał się podstawą funkcjonowania we współczesnym świecie, dlatego też zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w racjonalnej cenie należy rozważać w kategorii obowiązków władz publicznych, zarówno centralnych, jak i lokalnych. Na poziomie władz centralnych odbywa się ogólnokrajowe planowanie energetyczne i przyjmowane jest ustawodawstwo w tym zakresie np. takie inicjatywy jak mrożenie cen. Na poziomie lokalnym mogą być podejmowane lokalne działania zapewniające bezpieczeństwo i niezależność energetyczną lokalnej wspólnoty. Z badania „Barometr społecznej energii dla transformacji”¹¹ wynika, że zaufanie obywateli do władz lokalnych w odniesieniu do OZE jest wyższe niż do władz centralnych. Zdaniem badanych samorządy lepiej rozumieją potrzeby mieszkańców i są skuteczniejsze w zapewnianiu jakości, bezpieczeństwa i zasobów.

Aktywne uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w procesie współtworzenia nowych inwestycji energetycznych należy uznać za element kluczowy. Szczególnie istotną rolę mogą one odgrywać poprzez udział w społecznościach energetycznych i współdziałanie z innymi podmiotami w ich ramach. Aktywność samorządów w tym zakresie otwiera drogę do

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30.06.2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.U. UE. L. z 2021 r. nr 243, str. 1).

⁹ Rada Unii Europejskiej, *Gotowi na 55*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (dostęp: 13.05.2023 r.).

¹⁰ EIA, *International Energy Outlook 2019 with projections to 2050*, 2019, <https://www.eia.gov/outlooks/ieo/pdf/ieo2019.PDF> (dostęp: 01.09.2025 r.).

¹¹ M. Kocór, B. Worek, *Barometr społecznej energii dla transformacji*, <https://www.energetyka-rozpyszona.pl/media/ckeditor/2025/08/21/barometr-spoecznej-energii-dla-transformacji.pdf> (dostęp: 17.09.2025 r.).

wykorzystania inwestycji w OZE jako narzędzia sprawiedliwej transformacji energetycznej¹². Zatem energetyka obywatelska powinna koncentrować się na potrzebach osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, w szczególności tych dotkniętych ubóstwem energetycznym¹³, osób wrażliwych oraz mieszkańców lokali socjalnych¹⁴. Niektóre kraje włączają do regulacji prawnej ograniczenie ubóstwa energetycznego jako główny cel społeczności energetycznych¹⁵. Konieczne jest zatem zbadanie, jakie kompetencje organów konkretnych jednostek samorządu terytorialnego mogą okazać się kluczowe w działaniach z sektora energii oraz w jakich formach możliwe jest współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego między sobą, jak również z zewnętrznymi podmiotami, w tym podmiotami ekonomii społecznej, które potrafią skutecznie sięgać po nowe rozwiązania i umiejętnie wdrażać je z korzyścią dla lokalnej społeczności¹⁶.

W polskim porządku prawnym klastry energii oraz spółdzielnie energetyczne funkcjonowały już przed wprowadzeniem unijnych regulacji dotyczących społeczności energetycznych. Przepisy regulujące te formy weszły w życie w 2016 r., a więc jeszcze przed uchwaleniem odpowiednich regulacji na poziomie UE. Na przestrzeni ostatnich lat przepisy te zmieniały się wielokrotnie w bardzo istotnym zakresie. Jednym z powodów mogła być próba dostosowania klastrów i spółdzielni energetycznych do regulacji uchwalonych na poziomie UE. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do transponowania przepisów dotyczących obywatelskich społeczności energetycznych (dyrektywa 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej – EMD) do 31 grudnia 2020 r., a także regulacji odnoszących się do społeczności energetyki odnawialnej (dyrektywa 2018/2001 w sprawie odnawialnych źródeł energii – RED II) do 30 czerwca 2021 r.¹⁷. W Polsce przepisy dotyczące obywatelskich społeczności energetycznych (OSE) zostały wprowadzone dopiero 7 września 2023 r.

Analiza obowiązujących regulacji prawnych, w szczególności w świetle wielu istotnych nowelizacji oraz wprowadzenia OSE, jest kluczowa dla ustalenia warunków ich

¹² D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Spoleczne uwarunkowania funkcjonowania klastrów energii w Polsce. Raport podsumowujący analizę studium przypadku wybranych klastrów cz. 2*, Kraków 2021, s. 28.

¹³ M. Jaszcza, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności. Energetyka Obywatelska 2024*, Warszawa 2025, s. 55.

¹⁴ N. Rossetto, *Beyond individual active customers: citizens and renewable energy communities in the EU*, „IEEE power and energy magazine” 2023/4(21), s. 36-44.

¹⁵ D. Frieden, A. Tuerk, A.R. Antunes, V. Athanasios, A.-G. Chronis, S. d’Herbement, M. Kirac, R. Marouço, C. Neumann, E. Pastor Catalayud i in, *Are We on the Right Track? Collective Self-Consumption and Energy Communities in the European Union*, „Sustainability” 2021/13, s. 20.

¹⁶ M. Jaszcza, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 55.

¹⁷ K. Kerneis, Jacques Delors Institute, *Fleshing out energy community legislation in EU Member states for a fair energy transition Policy recommendations for national policymakers based on the Sun4All project, D5.5 Policy brief National level part 3 FINAL.pdf* (dostęp: 20.02.2025 r.), s. 5.

funkcjonowania. Obejmuje to zarówno zakres dopuszczalnej działalności, skład podmiotowy i przyjmowane formy prawne, jak i udział poszczególnych kategorii uczestników, a także związane z nimi bariery i korzyści. Potrzeba takiej analizy stanowi jedno z głównych uzasadnień wyboru tematu niniejszej rozprawy. Dynamiczny rozwój regulacji w ostatnich latach, w tym wdrażanie przepisów unijnych dotyczących społeczności energetycznych, stwarza konieczność aktualizacji podejścia badawczego oraz ponownego określenia ram prawnych dla tych inicjatyw. Analiza prawa w tym obszarze ma szczególne znaczenie, ponieważ regulacje prawne nie tylko wyznaczają ramy funkcjonowania podmiotów, lecz także mogą wspierać i promować określone kierunki działań oraz stymulować popyt na nowoczesne rozwiązania technologiczne¹⁸. Niewłaściwa regulacja może zablokować rozwój takich inicjatyw¹⁹.

Dotychczasowy stan wiedzy w zakresie prezentowanego tematu w literaturze prawa UE jest bardziej ugruntowany niż w literaturze polskiej nauki prawa. Polska stosunkowo rzadko pojawia się w analizach dotyczących implementacji społeczności energetycznych do krajowych regulacji prawnych²⁰. Literatura przedmiotu koncentruje się przede wszystkim na doświadczeniach państw Europy Północnej i Zachodniej, takich jak Austria, Niemcy, Grecja, Włochy, Hiszpania, Belgia czy Wielka Brytania²¹ – przy czym w przypadku tej ostatniej konieczne jest rozróżnienie dorobku regulacyjnego na okres przed wystąpieniem z UE oraz po dokonaniu tej istotnej zmiany ustrojowej. Znacznie rzadziej uwzględniane są przykłady państw Europy Środkowej i Wschodniej²². Temat społeczności energetycznych omawiany jest również w dokumentach organizacji międzynarodowych, jednak są to badania, które dokonują porównywania konkretnych form na poziomie państw członkowskich lub analizują regulację dotyczącą społeczności energetycznych na poziomie UE, a następnie ich implementację. Mając to na uwadze, konieczne staje się podjęcie badań nad regulacją prawną na poziomie UE w kontekście konieczności jej poprawnej implementacji oraz aktualnej regulacji prawnej w

¹⁸ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza (ekonomiczna) i jej podmioty* [w:] *Polityka gospodarcza*, B. Winiarski (red.), Warszawa 2006, s. 18.

¹⁹ T. Długosz, *Spoločności energetyczne z pakietu dyrektyw „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*, „Forum Prawnicze” 2022/1(69), s. 41-42.

²⁰ K. Kerneš, Jacques Delors Institute, *Fleshing out...*; R. Fernandez, *Community Renewable Energy Projects: The Future of the Sustainable Energy Transition?*, „The International Spectator” 2021/3(56).

²¹ M.E. Biresselioglu, S. A. Limoncuoglu, M.H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciullo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market Conditions for Energy Communities in Austria, Germany, Greece, Italy, Spain, and Turkey: A Comparative Assessment*, „Sustainability” 2021/13, s. 11; J. Roberts, *Power to the people? Implications of the Clean Energy Package for the role of community ownership in Europe's energy transition*, „Review of European, Comparative and International Environmental Law” 2020/2(29), s. 234.

²² D. Spasova, S. Braungardt, *Building a Common Support Framework in Differing Realities—Conditions for Renewable Energy Communities in Germany and Bulgaria*, „Energies” 2021/14, s. 2.

Polsce. Wymaga to ustalenia w pierwszej kolejności, w jaki sposób przyjęcie regulacji unijnych wpłynęło na dotychczasowe rozwiązania w polskim porządku prawnym, jaki był cel wprowadzenia nowej formy społeczności energetycznej, różnic między formami i zasadności utrzymywania trzech odrębnych instytucji regulujących zbliżone zagadnienia w ramach jednego systemu prawnego. Choć problematyka ta była już podejmowana w polskiej doktrynie prawa, dotychczasowe opracowania koncentrowały się głównie na wybranych aspektach porównawczych regulacji unijnych i krajowych. Wciąż brakuje jednak kompleksowej analizy systemowej, która ukazywałaby konsekwencje przyjętych rozwiązań oraz wskazywałaby na potrzebę dalszych zmian legislacyjnych – zwłaszcza w zakresie form prawnych i podstaw udziału jednostek samorządu terytorialnego w społecznościach energetycznych, z uwzględnieniem właściwej gałęzi prawa.

W przypadku Polski stworzenie właściwych ram regulacyjnych dla społeczności energetycznych może być wyzwaniem, ponieważ regulacja prawna sektora energetycznego opiera się na pojęciu przedsiębiorstwa energetycznego, czyli jest adresowana głównie do podmiotów wykonujących zarobkową działalność gospodarczą²³. Tymczasem regulacje unijne kładą nacisk na aktywny udział obywateli w rynku energii, promując lokalny i regionalny wymiar działania. Taki nacisk na lokalny i regionalny wymiar działania zyskuje na znaczeniu dzięki rozproszonemu wytwarzaniu energii, co sprawia, że zarządzanie sektorem energetycznym przestaje być wyłączną domeną państwa, a staje się współdzielone z obywatelami²⁴. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera rola jednostek samorządu terytorialnego, które jako administracja najbliższa obywatelom, mogą realizować zadania w obszarze energii. Konieczna jest zatem analiza zakresu zadań samorządu terytorialnego w tym obszarze, a także identyfikacja dostępnych form działania w granicach obowiązującego prawa. Warto przy tym podkreślić, że energetyka jest obszarem, w którym szczególnego znaczenia nabiera współdziałanie z podmiotami zewnętrznymi. Jak wskazuje M. Małecka-Łyszczek, prawidłowe i adekwatnie zarządzane współdziałanie może wpływać na zwiększanie skuteczności i efektywności działań podejmowanych przez samorządy, związku z czym przyszłość samorządu terytorialnego to właśnie szeroko rozumiana, podejmowana w różnych formach współpraca jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza współpraca

²³ T. Długosz, *Společności energetyczne...*, s. 43.

²⁴ D. Kostecka-Jurczyk, K. Marak, *Spółdzielnie energetyczne i klastry energii jako formy energetyki obywatelskiej w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024/63, s. 158.

zewnątrzna²⁵. Przede wszystkim, władze publiczne powinny działać w kierunku podnoszenia świadomości oraz zapewniania wsparcia technicznego i finansowego dla podmiotów wyrażających chęć założenia społeczności energetycznej²⁶. Jednak regulacja powinna sprzyjać również temu, by jednostki samorządu terytorialnego mogły inicjować społeczności lub dołączać do nich. Współpraca samorządów z obywatelami w tym obszarze może przybierać różne formy, jednak jej realizacja wymaga szczególnej uwagi ze względu na styczność z regulacjami prawa publicznego i prywatnego, co rodzi liczne wątpliwości interpretacyjne i praktyczne. Konieczne jest zatem poddanie tej kwestii pogłębionej analizie w świetle obowiązujących regulacji oraz dorobku doktryny, z uwzględnieniem zasad ustrojowych i kompetencyjnych właściwych dla jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle powyższego, w pracy postawiono następujące hipotezy:

Hipoteza 1: *Zalążek dzisiejszych społeczności energetycznych kształtował się w praktyce państw członkowskich jeszcze przed ich uregulowaniem w prawie UE. Nie jest to zatem zjawisko, które miało swoją genezę w prawie, tylko w wartościach lokalnych społeczności, takich jak demokracja energetyczna. Prawo UE miało charakter porządkujący i zmierzający do ujednolicenia oraz wsparcia już istniejących inicjatyw lokalnych.*

W ramach badania tej hipotezy konieczna będzie odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Jakie przykłady pierwszych form współdziałania w zakresie energii pojawiały się na terytorium UE przed regulacją prawną UE?
- W jaki sposób wartości takie jak wspólnotowość, demokracja energetyczna oraz bezpieczeństwo energetyczne są rozwijane w polskiej i unijnej doktrynie prawa oraz w obowiązujących regulacjach dotyczących sektora energetycznego?

Hipoteza 2: *Liberalizacja rynku energii i wynikająca z niej deregulacja prawa stworzyły przestrzeń do udziału publicznych i prywatnych podmiotów lokalnych, umożliwiając im podejmowanie działalności w zakresie energii.*

- W jaki sposób przebiegał proces liberalizacji rynku energii w UE i w Polsce?
- Jak rozwijała się regulacja prawna dotycząca społeczności energetycznych na poziomie UE, jakie formy zostały przewidziane i czym się one różnią?

²⁵ M. Małecka-Lyszczek, *Współdziałanie wewnętrzne i zewnętrzne jednostek samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021/4(35), s. 256.

²⁶ N. Rossetto, *Beyond individual...*, s. 36-44.

- Jakie formy dla społeczności energetycznych funkcjonują w polskim prawie, jak ewoluowały przepisy w tym zakresie oraz czy regulacja krajowa w pełni wdraża prawo UE?

Hipoteza 3: *Formy prawne dla społeczności energetycznych mogą stanowić narzędzie współdziałania podmiotów publicznych i niepublicznych. Obowiązujący katalog zadań samorządu terytorialnego zawiera zadania uprawniające wybrane jednostki samorządu terytorialnego do działania w obszarze energii, jednak ich realizacja wymaga odpowiednich, zgodnych z prawem form organizacyjnych.*

- Jaki jest obecny zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego w obszarze energii określony w regulacjach prawnych?
- W jakich formach prawnych jednostki samorządu terytorialnego mogą współdziałać między sobą, a w jakich z podmiotami zewnętrznymi w obszarze energetyki? Czy istnieje potrzeba tworzenia nowych form współpracy w celu realizacji działań energetycznych?
- Jakie korzyści społeczne, gospodarcze, środowiskowe wskazywane są w literaturze jako wynikające z uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w społecznościach energetycznych?

Hipoteza 4: *Regulacja prawna dotycząca społeczności energetycznych funkcjonuje na pograniczu prawa publicznego i prywatnego, przy czym nie wykształcono dotąd formy prawnej właściwej wyłącznie do jednego z tych porządków, co generuje trudności interpretacyjne oraz praktyczne bariery w ich funkcjonowaniu.*

- Jaką formę prawną przyjmują klastry energii, spółdzielnie energetyczne i obywatelskie społeczności energetyczne oraz które obszary regulacji prawnej mają charakter publicznoprawny, a które cywilnoprawny? Czy w tych konstrukcjach któraś z gałęzi prawa powinna odgrywać rolę dominującą?
- Jakie bariery rozwoju społeczności energetycznych wynikają z obowiązujących regulacji publicznoprawnych i jakie zmiany legislacyjne mogłyby je ograniczyć?

W celu odpowiedzi na pytania badawcze oraz weryfikacji postawionych hipotez – zarówno pozytywnej, jak i negatywnej – zdecydowano się podzielić pracę na wstęp, pięć rozdziałów i zakończenie.

Rozdział pierwszy stanowi punkt wyjścia do dalszych analiz i ma charakter aksjologiczno-definicyjny. Przedstawiono w nim podstawowe pojęcia związane z demokracją energetyczną, bezpieczeństwem energetycznym oraz energetyką rozproszoną. Omówiono także rozumienie kategorii „wspólnoty” i „społeczności” w prawie polskim i unijnym, co pozwala lepiej uchwycić genezę i sens regulacji dotyczących społeczności energetycznych. Szczególne miejsce zajmuje refleksja nad dostępem do energii jako dobrem podstawowym oraz nad rosnącą rolą obywateli w procesach energetycznych, stanowiącą wyjście do dalszych rozważań.

Rozdział drugi stanowi analizę rozwoju regulacji energetyki rozproszonej. Przedstawiono w nim uwarunkowania prywatyzacji rynku energii oraz ewolucję regulacji na poziomie UE i Polski. Wskazano, w jaki sposób kolejne akty prawne i dokumenty strategiczne stopniowo odchodziły od modelu scentralizowanego, tworząc podstawy dla oddolnych inicjatyw energetycznych. Zbadano czy społeczności energetyczne zostały ukształtowane w prawie jako odrębna instytucja, niezależnie od procesów prywatyzacyjnych, czy też stanowią naturalne rozwinięcie wcześniejszych etapów regulacyjnych w sektorze energetycznym.

Rozdział trzeci koncentruje się bezpośrednio na regulacjach dotyczących społeczności energetycznych. Rozdział ten służy ocenie spójności systemowej obowiązujących regulacji oraz identyfikacji kierunków ich dalszego rozwoju. Omówiono regulacje dotyczące CEC oraz REC, a także ich implementację w prawie polskim. Na tym tle przeanalizowano specyfikę krajowych rozwiązań, klastrów energii, spółdzielni energetycznych i OSE oraz ich relacje z regulacjami unijnymi. Rozdział ten bada spójność systemową i kierunki dalszego rozwoju.

Rozdział czwarty poświęcony został analizie zadań jednostek samorządu terytorialnego w obszarze energetyki. Omówiono w nim podstawy ustrojowe i teorię zadań samorządu terytorialnego. Przedstawiono aktualny zakres zadań gmin, powiatów i województw w obszarze energii. Szczególną uwagę zwrócono na wagę elementu współdziałania jednostek samorządu terytorialnego między sobą, jak również podmiotami zewnętrznymi. Wskazano społeczności energetyczne jako potencjalne nowe formy organizacyjne umożliwiające jednostkom samorządu terytorialnego współpracę z obywatelami i lokalnymi podmiotami.

Rozdział piąty został poświęcony analizie społeczności energetycznych na styku prawa prywatnego i publicznego. W pierwszej kolejności wskazano na granicę pomiędzy tymi gałęziami prawa oraz omówiono koncepcje form działania administracji, w tym zwłaszcza stanowisko wypracowane w doktrynie przez J. Starościaka oraz współczesne ujęcia umowy administracyjnej i porozumienia administracyjnego. Na tym tle przeanalizowano formy funkcjonowania klastrów energii, spółdzielni energetycznych oraz OSE pod kątem ich

podstawy prawnej i form działania. Szczególna uwaga została poświęcona identyfikacji elementów o charakterze publicznoprawnym oraz prywatnoprawnym w regulacji dotyczącej społeczności energetycznych.

Zakończenie stanowi podsumowanie całości rozważań i zawiera wnioski płynące z przeprowadzonej analizy. W pierwszej kolejności zestawiono najważniejsze ustalenia odnoszące się do genezy i regulacji społeczności energetycznych, ich miejsce w systemie prawa oraz rolę jednostek samorządu terytorialnego w realizacji polityki energetycznej. W dalszej części omówiono korzyści wynikające z funkcjonowania społeczności energetycznych, z zaznaczeniem roli konkretnych podmiotów. Zidentyfikowano również bariery prawne i organizacyjne, które ograniczają ich potencjał rozwojowy. Rozdział kończy się wnioskami *de lege lata* i *de lege ferenda*, wskazującymi działania, które mogłyby zmierzać do usunięcia niektórych barier prawnych oraz dostosowania regulacji do specyfiki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

W naukach prawnych przeważają metody dogmatyczne, oparte na analizie logiczno-językowej oraz wykładni tekstu prawnego z zastosowaniem wypracowanych w ramach doktryny dyrektyw interpretacyjnych. Dotyczy to również prawa administracyjnego, w którym wykładnia przepisów stanowi podstawowe zadanie prawoznawstwa²⁷. Wykładnia ta powinna jednak uwzględniać również warunki społeczne i organizacyjne, w których normy to obowiązują i które je w dużym stopniu kształtują²⁸. Wykładnia tekstu prawnego stanowi zadanie praktyczne, które wykonywane jest permanentnie, a zatem nie powinno generować większych problemów, jednak jak wskazuje A. Bałaban odczytanie rzeczywistej intencji ustawodawcy w kontekście funkcjonującego systemu prawa bywa trudne²⁹. Wynika to nie tylko ze specyfiki regulacji, lecz także z ich dynamicznego charakteru.

Normy prawa administracyjnego, funkcjonujące w różnych segmentach systemu prawa, wywierają istotny wpływ na życie społeczne i status prawny jednostek. Proces tworzenia i stosowania prawa administracyjnego rodzi szereg pytań badawczych, z których wiele wymaga zastosowania metod i technik badawczych właściwych dla nauk społecznych, umożliwiających obserwację rzeczywistych zjawisk podlegających ingerencji ze strony prawa

²⁷ J. Izdebski, *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, „Roczniki nauk prawnych” 2021/4, s. 29.

²⁸ J. Izdebski, *Metody badań...*, s. 35.

²⁹ A. Bałaban, *Metody badawcze w naukach prawnych – bieżące refleksje*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024/4(80), s. 118.

administracyjnego³⁰. Zatem, podstawową metodą badawczą zastosowaną w niniejszej pracy jest metoda dogmatyczno-prawna, polegająca na badaniu treści norm prawnych oraz ich interpretacji w kontekście obowiązującego systemu prawnego. Umożliwia ona ustalenie treści norm, określenie ich zakresu oraz możliwych kierunków wykładni. Wykładnia ta dokonywana jest poprzez interpretację językowo-logiczną, z wykorzystaniem reguł znaczeniowych i konstrukcyjnych języka naturalnego oraz prawniczego, a także zasad logiki formalnej i prawniczej³¹. Analiza dogmatyczna obejmuje źródła prawa, orzecznictwo oraz podejście językowo-semantyczne. Analiza prowadzona tą metodą objęła akty prawa unijnego i krajowego, między innymi kolejne pakiety energetyczne oraz poszczególne dyrektywy i rozporządzenia UE, a na poziomie krajowym przepisy konstytucyjne, ustawy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego oraz regulacje prawa administracyjnego materialnego. W szczególności ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (ustawę OZE)³² i ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne (ustawa prawo energetyczne)³³. Przeanalizowano także orzecznictwo sądów polskich oraz Trybunału Sprawiedliwości UE, jak również dorobek doktryny prawa polskiego i unijnego. W interpretacji przepisów zastosowano wykładnię językową, systemową i celowościową. Dzięki temu możliwe było odtworzenie ram normatywnych, w których funkcjonują społeczności energetyczne, identyfikacja barier prawnych oraz sformułowanie wniosków zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*. Metoda ta stanowi punkt wyjścia dla rozważań podjętych w pracy, pozwalając na weryfikację hipotez oraz analizę obowiązujących regulacji zgodnie z zasadami nauk prawnych.

Uzupełniając wykorzystana została metoda historyczno-prawna, pozwalająca spojrzeć na analizowane instytucje w perspektywie czasowej. Rekonstrukcja genezy regulacji, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, umożliwiła uchwycenie zmian w podejściu ustawodawcy do liberalizacji rynku energii, rozwoju energetyki rozproszonej oraz włączania obywateli w procesy energetyczne. Ważnym elementem była również analiza wcześniejszych form wspólnotowego wytwarzania energii, funkcjonujących przed przyjęciem współczesnych regulacji oraz odniesienie się do rozwoju ustroju administracji rządowej i samorządowej. Pozwoliło to lepiej zrozumieć, dlaczego i w jaki sposób kształtowały się obowiązujące obecnie przepisy w badanym zakresie.

³⁰ J. Izdebski, *Metody badań...*, s. 34.

³¹ A. Bałaban, *Metody badawcze...* s. 125.

³² Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1361 z późn. zm.).

³³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm.).

W ograniczonym zakresie zastosowano metodę prawnoporównawczą (komparatystyczną), która może obejmować zarówno całe systemy prawne, jak i konkretne instytucje czy zagadnienia³⁴. W tym przypadku metoda ta posłużyła do zestawienia polskich regulacji z rozwiązaniami obowiązującymi na poziomie UE, a także porównania gałęzi prawa prywatnego i publicznego. Co więcej, dokonano porównania pomiędzy różnymi formami prawnymi działania społeczności energetycznych na poziomie UE, a następnie na poziomie Polski. Pozwoliło to wskazać podobieństwa i różnice między nimi oraz ocenić stopień implementacji unijnych standardów w prawie krajowym. Stosowanie metody komparatystycznej często stanowi wyjście do procesu legislacyjnego, dlatego powinno zawierać syntezę³⁵. W tym przypadku dokonano jej w ostatniej części pracy zawierającej wnioski wynikające z porównania form unijnych i krajowych. Inne ujęcie tej metody polega na jej zastosowaniu do poszukiwania genezy instytucji prawnych oraz wzorców unormowań, zwłaszcza w fazie projektowania aktów prawnych, jak również ich późniejszej weryfikacji³⁶. Takie podejście zostało również wykorzystane w niniejszej pracy w zakresie badania genezy, rozwoju i kształtowania społeczności energetycznych, zarówno w regulacjach prawnych, jak i poza nimi.

Zastosowanie trzech metod badawczych umożliwiło przeprowadzenie analizy wieloaspektowej, od szczegółowej interpretacji obowiązujących norm, przez ukazanie ich rozwoju historycznego, po zestawienie między różnymi formami zarówno na poziomie polskim, jak i unijnym. Dominującą rolę odgrywa metoda dogmatyczno-prawna, co wynika z charakteru pracy i pisania jej w dyscyplinie nauk prawnych. Metody historyczna i prawnoporównawcza pełnią funkcję uzupełniającą, poszerzającą perspektywę badawczą.

Stan prawny i faktyczny przedstawiony w niniejszej pracy jest aktualny na dzień 16.10.2025 r.

³⁴ I. Szymczak, *Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014/3, s. 48.

³⁵ I. Szymczak, *Metoda nauki...*, s. 44.

³⁶ A. Bałaban, *Metody badawcze...*, s. 123.

Rozdział I

Spoleczności energetyczne na tle bezpieczeństwa, wspólnotowości i idei demokratyzacji rynku energii

1. Wstęp

W ostatnich latach coraz większą uwagę w debacie międzynarodowej poświęca się zagadnieniom autonomii energetycznej, bezpieczeństwa dostaw energii oraz strategiom ukierunkowanym na ograniczanie zjawiska ubóstwa energetycznego – zarówno w państwach wysoko rozwiniętych, jak i w gospodarkach wschodzących. W tym kontekście szczególne znaczenie zyskują społeczności energetyczne, które sprzyjają integracji rozproszonych źródeł wytwarzania energii, w szczególności w ramach lokalnych systemów energetycznych³⁷. Niniejszy rozdział służy analizie zarówno warstwy aksjologicznej, jak i ram pojęciowo-terminologicznych związanych z tymi zagadnieniami. Punktem wyjścia jest omówienie pojęcia bezpieczeństwa energetycznego, które w ostatnich latach zyskuje na znaczeniu. Bezpieczeństwo to można rozumieć jako zjawisko obejmujące co najmniej dwa istotne komponenty. Pierwszym z nich jest bezpieczeństwo dostaw energii, które można powiązać z rozwijającym w doktrynie postulatem prawa do energii³⁸. W tym ujęciu chodzi o pewność dostarczania energii odbiorcom końcowym w sposób zapewniający im możliwość normalnego funkcjonowania. Brak dostępu do energii elektrycznej, nawet krótkotrwały, może prowadzić do poważnych konsekwencji, na przykład w zakresie braku możliwości świadczenia usług publicznych, zakłóceń w transporcie i łączności, jak również, w specyficznych przypadkach, do zagrożenia zdrowia i życia. Coraz silniej można słyszeć głosy, które wskazują, że odłączenie od energii może stanowić naruszenie praw człowieka³⁹, jest to powiązane z ochroną godności, zdrowia i życia ludzi.

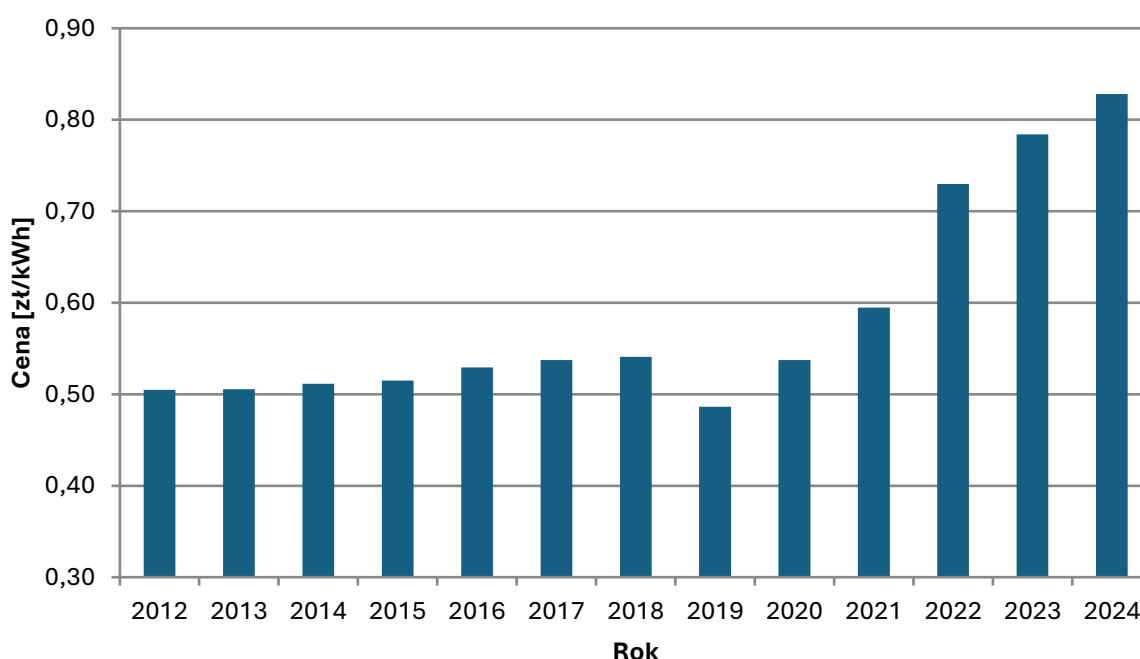
³⁷ S. Ahmed, A. Ali, A. D'Angola, *A Review of Renewable Energy Communities: Concepts, Scope, Progress, Challenges, and Recommendations*, „Sustainability” 2024/16(5), art. 1749, s. 2-3.

³⁸ Zob. E. Milczarek, *Aksjologiczne i prawne podstawy prawa do energii w systemie prawa międzynarodowego*, „Zeszyty Prawnicze” 2025/2, s. 199-216; M. Szyrski, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019; M. Marszałek, *Prawo do energii*, „Państwo i Prawo” 2017/11; G. Walker, *The Right to Energy: Meaning, Specification and the Politics of Definition*, „L'Europe en Formation” 2015/378, s. 26.

³⁹ E. Milczarek, *Aksjologiczne i prawne...*, s. 212.

Drugim elementem jest ekonomiczny dostęp do energii elektrycznej, a więc dostarczanie jej po cenie, na którą odbiorca końcowy może sobie ekonomicznie pozwolić. W tym kontekście konieczne staje się także odniesienie do zjawiska ubóstwa energetycznego, ponieważ wraz z rosnącymi kosztami energii, nie każdy jest w stanie pozwolić sobie na opłacenie rosnących rachunków za prąd. Mimo, że wzrost cen energii w ostatnich latach jest wywołany niestabilną sytuacją międzynarodową, to jednak nie widać znaków by ceny te miały spadać. Poniżej przedstawiono wykres 1 obrazujący ceny energii elektrycznej dla odbiorcy w gospodarstwie domowym, uwzględniające opłatę za świadczenie usługi dystrybucji energii elektrycznej, która stanowi znaczącą część realnego kosztu ponoszonego przez odbiorców końcowych. Ceny te nie zawierają podatku akcyzowego ani podatku VAT, a w związku ze wzrostem stawki VAT z 5% do 23% od 2023 r. można zakładać jeszcze większy wzrost niż ten wskazany na wykresie w ostatnich dwóch latach⁴⁰.

Wykres 1. Średnia cena energii elektrycznej dla gospodarstw domowych



Źródło: Opracowanie własne na bazie danych ze strony Urzędu Regulacji Energetyki⁴¹.

Zaznaczyć również należy, że w ostatnich latach prawodawca interweniował w związku z widocznymi na wykresie 1 wzrostami cen energii. Od 2019 r. miało miejsce tzw. zamrożenie

⁴⁰ B. Derski, *Pomimo „zamrożenia” ceny prądu wzrosły najmocniej od 30 lat*, <https://wysokienapiecie.pl/93289-pomimo-zamrozenia-ceny-pradu-wzrosly-najmocniej-od-30-lat/> (dostęp: 03.04.2025 r.).

⁴¹ URE, *Średnia cena energii elektrycznej dla gospodarstw domowych*, <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/ceny-wskazniki/7853,Srednia-cena-energii-elektrycznej-dla-gospodarstw-domowych.html> (dostęp: 01.04.2025 r.).

cen energii elektrycznej na poziomie z 2018 r. Impulsem do podjęcia tej interwencji był znaczny, sięgający około 65%, wzrost cen energii elektrycznej na rynku hurtowym w Polsce w 2018 r. W odpowiedzi na ten wzrost uchwalono ustawę z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (tzw. „ustawa prądowa”)⁴². Jak wskazuje A. Szafrński, cytując raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK), przy przyjmowaniu tej regulacji uznano, iż „jednym z podstawowych obowiązków państwa wobec obywateli oraz przemysłu jest zapewnienie ciągłości dostaw energii elektrycznej po akceptowalnych dla nich cenach”⁴³. Działanie to powtórzono następnie w 2022 r., dokonując w ramach „Tarczy Solidarnościowej”⁴⁴ zamrożenia cen energii elektrycznej w 2023 r. na poziomie z 2022 r. Od tego momentu mechanizm zamrożenia cen, obejmujący określone grupy odbiorców, jest systematycznie utrzymywany. Modyfikowane są natomiast jego szczegółowe zasady. Jedną z grup objętych wsparciem są gospodarstwa domowe. Takie działania udowadniają jak istotne jest zapewnienie energii elektrycznej odbiorcom końcowym, jak również to, że ustawodawca jest gotowy działać w tym kierunku.

Jednym z takich działań jest umożliwienie obywatelom wytwarzania energii w mniejszych instalacjach, co zapewnia zarówno jej dostępność, jak i przystępną cenę. Wraz z rozwojem demokracji, w tym także demokracji energetycznej, widoczne jest rosnące zainteresowanie obywateli tego rodzaju inicjatywami, wymagającymi jednak stosownego wsparcia regulacyjnego. Celem jest samodzielne zaspokojenie potrzeb energetycznych, zamiast oczekiwania, że uczyni to państwo lub inny podmiot wyznaczony przez państwo. W ramach badań prowadzonych na potrzeby niniejszej pracy szczególne znaczenie ma fakt, że w koncepcji demokracji energetycznej podmioty te mogą grupować się, aby osiągnąć efektywną skalę działania w produkcji lub handlu⁴⁵, m.in. w formie społeczności energetycznych. Wymaga to przyjrzenia się, jak należy rozumieć te grupy oraz czy pojęcie „społeczności” jest jedynie kalką językową. Być może bardziej adekwatne byłoby określenie „wspólnoty energetyczne” bądź też – zamiast używania pojęcia zbiorczego – każdą z form grupowania się w celu

⁴² Ustawa z 28.12.2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2538).

⁴³ A. Szafrński, *Instrumenty prawne regulacji cen energii elektrycznej*, „Forum Prawnicze” 2023/2, s. 4-5; NIK, *Stabilizacja cen energii elektrycznej. Informacja o kontroli z 8.04.2021 r.*, s. 19.

⁴⁴ Ustawa z 7.10.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2127).

⁴⁵ M. Koltunov, S. Pezzutto, A. Bisello, G. Lettner, A. Hiesl, W. van Sark, A. Louwen, E. Wilczynski, *Mapping of Energy Communities in Europe: Status Quo and Review of Existing Classifications*, „Sustainability” 2023/15(10), s. 17.

wytwarzania energii należałoby określać odrębną, ustawowo przyjętą nazwą, bez łączenia ich w jedną kategorię w języku prawniczym.

2. Bezpieczeństwo energetyczne jako fundament rozwoju energetyki rozproszonej

Najbardziej uznaną międzynarodowo definicją bezpieczeństwa energetycznego jest ta stworzona przez amerykańskiego historyka i analityka rynku energii, D. Yergina. Zgodnie z nią bezpieczeństwo energetyczne jest zapewnieniem odpowiedniego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, w sposób który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwa⁴⁶. Pojęcie to zostało bardzo dokładnie omówione i ma wiele definicji⁴⁷. Jednak w ramach tej pracy będzie ono rozpatrywane na poziomie krajowym oraz unijnym, ponieważ jak słusznie wskazuje T. Tylec, pojęcie bezpieczeństwa energetycznego może przyjmować odmienne znaczenia w zależności od specyfiki danego państwa lub regionu, co wynika z odmiennych uwarunkowań politycznych i gospodarczych⁴⁸. Warto również dodać, że pojęcie to może zmieniać się pod wpływem kontekstu w jakim zostało użyte. W związku z czym zbadane zostaną przede wszystkim legalne definicje.

S. Dudzik trafnie zauważa, że „bezpieczeństwo energetyczne nie mieści się w pojęciu bezpieczeństwa państwa z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” i z poglądem tym należy się zgodzić. Niemniej jednak, mimo że pojęcie bezpieczeństwa energetycznego nie zostało w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazane wprost, możliwe jest wyodrębnienie przepisów, które mogą stanowić podstawę jego uwzględnienia w ramach porządku konstytucyjnego⁴⁹. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP:⁵⁰ „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Legalne definicje zarówno ochrony środowiska, jak i zrównoważonego rozwoju zostały zawarte w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵¹, odpowiednio w art. 3 pkt 13 oraz pkt 50. Ochrona środowiska rozumiana jest jako podejmowanie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie bądź

⁴⁶ D. Yergin, *Energy Security in the 1990s*, „Foreign Affairs” 1988/67(1), s. 11.

⁴⁷ M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.; J. Krzak, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/\\$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf) (dostęp: 12.03.2023 r.); J. Misiągiewicz, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, <http://phavi.umcs.pl/at/attachments/2015/1115/155651-pozioomy-analizy.pdf> (dostęp: 13.06.2023 r.).

⁴⁸ T. Tylec, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 224.

⁴⁹ J. Robel, *Złożoność pojęcia „bezpieczeństwo energetyczne” i jego podstawy w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015/4(26), s. 137.

⁵⁰ M. Nowacki, *Bezpieczeństwo energetyczne a międzynarodowa ochrona środowiska* [w:] *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010.

⁵¹ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

przywracanie równowagi przyrodniczej, m.in. poprzez racjonalne kształtowanie środowiska, gospodarowanie jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom oraz rekultywację elementów przyrodniczych. Katalog tych działań ma charakter otwarty, co oznacza, że mogą być do niego zaliczane również inne aktywności realizujące wskazane cele. W definicji tej pojawia się nawiązanie do zrównoważonego rozwoju, który oznacza „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”⁵².

Zasada ochrony środowiska znajduje również wyraz w art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, gdzie położono nacisk na zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego dla obecnych i przyszłych pokoleń. W wyroku TK z 2006 r. wskazano, że „obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a więc dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych”⁵³ – właśnie w warunkach określonych w art. 74 ust. 1. Trybunał podkreślił również, że realizacja tego obowiązku może uzasadniać wprowadzenie ograniczeń w zakresie wolności działalności gospodarczej, typowych dla rynku regulowanego. Przesłankami takich ograniczeń są przede wszystkim względy bezpieczeństwa oraz ochrony środowiska⁵⁴. Zależność pomiędzy koncepcją zrównoważonego rozwoju a bezpieczeństwem energetycznym wynika z ukształtowania definicji bezpieczeństwa energetycznego w polskim prawie, która koncentruje się na takim gospodarowaniu zapotrzebowaniem na surowce energetyczne, by ograniczać negatywne oddziaływanie sektora energii na środowisko oraz warunki życia społeczeństwa⁵⁵. Legalna definicja bezpieczeństwa energetycznego została zawarta w ustawie prawo energetyczne⁵⁶, zgodnie z nią jest to „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”⁵⁷.

⁵² Art. 3 pkt 50, Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).

⁵³ Wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.

⁵⁴ Wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.

⁵⁵ M. Nowacki, *Bezpieczeństwo energetyczne...*

⁵⁶ Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).

⁵⁷ Art. 3 pkt 16, Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).

Nie jest to jednak jedyna definicja funkcjonująca w polskim porządku prawnym. Ustawodawca zdefiniował również bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej jako „zdolność systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię”⁵⁸ oraz bezpieczeństwo pracy sieci elektroenergetycznej jako „nieprzerwaną pracę sieci elektroenergetycznej, a także spełnianie wymagań w zakresie parametrów jakościowych energii elektrycznej i standardów jakościowych obsługi odbiorców, w tym dopuszczalnych przerw w dostawach energii elektrycznej odbiorcom końcowym, w możliwych do przewidzenia warunkach pracy tej sieci”⁵⁹. Z powyższych definicji wynika, że na ogólne bezpieczeństwo energetyczne składają się zarówno bezpieczeństwo pracy sieci, jak i bezpieczeństwo dostaw energii. Umożliwiają one funkcjonowanie systemu w taki sposób, aby odbiorcy energii mogli ją otrzymać w momencie, gdy jest im potrzebna. Realizacja tego celu wymaga szeregu procesów związanych zarówno z równoważeniem zapotrzebowania i podaży, jak i z utrzymaniem parametrów jakościowych dostaw na wymaganym poziomie. Co ciekawe, w definicji bezpieczeństwa energetycznego pojawiają się także dodatkowe elementy, takie jak kwestie środowiskowe i ekonomiczne, które stanowią istotny, a wcześniej nie zawsze uwzględniany komponent, zwłaszcza w przypadku aspektów środowiskowych⁶⁰. Polityka energetyczna Polski do 2040 r. również odwołuje się do ustawowej definicji bezpieczeństwa energetycznego, uzupełniając ją jednak o wskazanie, że celem polityki energetycznej państwa jest jego zachowanie przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia oddziaływania sektora energii na środowisko⁶¹. Świadczy to o coraz szerszym ujmowaniu tego pojęcia przez organy krajowe, obejmującym nie tylko aspekty bezpieczeństwa dostaw, lecz także kwestie gospodarcze i środowiskowe.

W tradycyjnym, utrwalonym wcześniej stanie rzeczy bezpieczeństwo energetyczne UE w znacznym stopniu opierało się na imporcie gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej oraz ropy naftowej z państw Bliskiego Wschodu⁶², co znajdowało odzwierciedlenie w kształcie i wydźwięku przyjmowanych definicji tego pojęcia. Warto zauważyć, że przyjęty po agresji Rosji na Ukrainę pakiet REPowerEU⁶³ zakłada szybkie i zdecydowane odejście od tak

⁵⁸ Art. 3 pkt 16a, Ustawa z 1004.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).

⁵⁹ Art. 3 pkt 16b, Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).

⁶⁰ M. Czarniecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne*...

⁶¹ Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z 2.02.2021 r., *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, s. 6.

⁶² F.M. Elżanowski, *Bezpieczeństwo energetyczne* [w:] *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015.

⁶³ *Czym jest REPowerEU*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/repowerEU/> (dostęp: 06.06.2022 r.).

rozumianego zapewniania pewności dostaw, ukierunkowując politykę energetyczną Unii na dywersyfikację źródeł i przyspieszenie transformacji energetycznej. Może to zatem wpływać na ewolucję samej definicji bezpieczeństwa energetycznego. Warto jednak spojrzeć wstecz i poddać ją analizie.

Sformułowanie „bezpieczeństwo energetyczne” po raz pierwszy zostało wprost wprowadzone do prawa pierwotnego UE na mocy Traktatu z Lizbony, który dodał do Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE) odrębny Tytuł XXI „Energetyka” i art. 194. Wskazano w nim „zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii” jako jeden z celów unijnej polityki energetycznej, jednak pojęcia tego nie zdefiniowano w sposób legalny. Funkcjonowało ono jednak wcześniej w dokumentach strategicznych i politycznych UE, w tym m.in. w Zielonej Księdze Komisji Europejskiej z 2000 r., „Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii”⁶⁴.

W orzecnictwie Trybunału Sprawiedliwości UE pojęcie to pojawiło się już wcześniej. W wyroku z 10 lipca 1985 r. w sprawie C-72/83, *Campus Oil*⁶⁵, Trybunał Sprawiedliwości włączył pojęcie bezpieczeństwa energetycznego do zakresu pojęcia bezpieczeństwo publiczne, co miało znaczące skutki dla jego zapewnienia m.in. w zakresie naruszania swobody przepływu towarów i usług. Na poziomie prawa wtórnego istotnym przykładem była uchylona już dyrektywa 2006/67/WE⁶⁶ w sprawie obowiązku utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej i/lub produktów naftowych, zastąpiona przez dyrektywę 2009/119/WE⁶⁷. Zobowiązano w niej państwa członkowskie do utrzymywania zapasów ropy naftowej odpowiadających średniej 90-dniowego zużycia. W europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego⁶⁸ nie zawarto bezpośredniej definicji, jednak pojmowanie tego pojęcia wydaje się zbieżne z powoływanym międzynarodowo pojęciem stworzonym przez Międzynarodową Agencję Energii (IEA): "nieprzerwana dostępność energii po przystępnej cenie"⁶⁹. Komisja Europejska, jak wskazuje literatura, definiuje to pojęcie jako możliwość zaspokojenia

⁶⁴ Komisja Europejska, *Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii. Zielona Księga*, COM(2000) 769 final, Bruksela 2000.

⁶⁵ Wyrok TS z 10.07.1984 r., 72/83, *Campus Oil Limited i in. v. Minister for Industry and Energy i in.*, ECR 1984, s. 2727.

⁶⁶ Dyrektywa 2006/67/WE Rady z 24.07.2006 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (wersja ujednolicona), Dz.Urz. UE L 217 z 8.08.2006, s. 8.

⁶⁷ Dyrektywa 2009/119/WE Rady z 14.09.2009 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, Dz.Urz. UE L 265 z 9.10.2009, s. 9, ze zm.

⁶⁸ Komisja Europejska, *Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego. Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady*, COM(2014) 330 final.

⁶⁹ International Energy Agency (IEA), *What is energy security?*, <https://www.iea.org/topics/energy-security> (dostęp: 23.07.2023 r.).

podstawowych potrzeb energetycznych w wyniku wykorzystania zasobów wewnętrznych, jak również dostępnych zewnętrznych źródeł surowców⁷⁰.

W aktach sektorowych spotkać można definicje szczegółowe. W rozporządzeniu 2019/941⁷¹ z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej zdefiniowano bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej jako ”zdolność systemu elektroenergetycznego do zagwarantowania dostawy energii elektrycznej do odbiorców na jasno określonym poziomie wydajności ustalonym przez dane państwa członkowskie”. Warto zauważyć, że mimo braku wielu oficjalnych definicji na poziomie UE podejmowany jest szereg inicjatyw w zakresie bezpieczeństwa energetycznego⁷², a także uchwalana i aktualizowana jest strategia oraz pakiety, takie jak REPowerEU. Inicjatywy te bardzo często opierają się właśnie na zwiększeniu udziału OZE, a także na rozwoju energetyki rozproszonej.

Z perspektywy niniejszej pracy szczególnie istotne jest to, że przedstawione powyżej definicje wskazują na wielowymiarowy charakter bezpieczeństwa energetycznego, obejmujący elementy techniczne, ekonomiczne czy środowiskowe. Pokazuje to, że bezpieczeństwo to nie jest już postrzegane wyłącznie przez pryzmat scentralizowanego systemu wytwarzania i przesyłu energii, lecz coraz częściej wiązane jest z innymi istotnymi elementami, takimi jak jakość i sposób wytwarzania tej energii. Tworzy to przestrzeń do uwzględnienia w takich definicjach lokalnych i rozproszonych źródeł wytwarzania energii oraz aktywnego udziału odbiorców w procesie jej zarządzania. W doktrynie podkreśla się, że rozwój rozproszonej energetyki zwiększa bezpieczeństwo energetyczne poprzez dywersyfikację paliw i wytwarzania energii⁷³, jak również ograniczanie zagrożenia w postaci klęsk żywiołowych, terroryzmu czy ryzyka politycznego, takiego jak manipulowanie dostawami⁷⁴. Takie ujęcie stanowi punkt wyjścia do omówienia aktualnego rozumienia energetyki rozproszonej i demokracji energetycznej, w których społeczności lokalne pełnią kluczową rolę jako aktywni uczestnicy procesu wytwarzania, dystrybucji i konsumpcji energii.

⁷⁰ J. Misiągiewicz, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 487.

⁷¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z 5.06.2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019, s. 1).

⁷² European Commission – DG Energy, *Energy security*, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security_en (dostęp: 12.08.2023 r.).

⁷³ W. Stańczyk, *Energetyka rozproszona na świecie: modele funkcjonowania, regulacje, systemy wsparcia, wnioski dla Polski*, Warszawa 2019, s. 6.

⁷⁴ Komisja Europejska, *Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, KOM(2006) 105 final, Bruksela 2006; W. Pelc, *Planowanie energetyczne w gminie w świetle przepisów prawa energetycznego, w tym ostatnio wprowadzonych zmian*, „Finanse Komunalne” 2010/6, s. 39-43.

3. Analiza pojęcia energetyki rozproszonej

Istotnym elementem niniejszej pracy będzie badanie rozwoju rynku energii w ujęciu prawnym, od początku jego funkcjonowania i pierwszych regulacji dotyczących liberalizacji rynku, aż do uregulowania społeczności energetycznych i dalszego rozwoju tej regulacji. Jednocześnie, z uwagi na fakt, że odniesienia do społeczności energetycznych pojawiły się w regulacjach stosunkowo późno, a koncepcja demokracji energetycznej nie znajduje jeszcze dostatecznego odzwierciedlenia w dokumentach prawnych, konieczne jest uprzednie zbadanie samej koncepcji rozproszenia w sektorze energetycznym. Niniejszy podrozdział ma zatem charakter definicyjno-interpretacyjny i służy ustaleniu zakresu pojęcia „energetyki rozproszonej”, określanej w literaturze również mianem energetyki lokalnej⁷⁵ lub obywatelskiej. Ma to ułatwić jednoznaczne stosowanie tego terminu przy analizie procesów legislacyjnych i kształtowaniu rynku energii w kolejnym rozdziale.

Na wstępie należy zauważyć jaki wpływ wywiera sama koncepcja energetyki rozproszonej na sektor energetyczny. Po blisko stu latach stabilnego rozwoju rynku monopolistycznego, dostrzeżono potencjał rozproszonych źródeł energii oraz powiązany z nim postęp technologiczny, szczególnie w technologiach obliczeniowych i komunikacyjnych, które miały znaczący wpływ na zużycie, handel i wykorzystanie energii⁷⁶. W literaturze wskazuje się, że megatrendy jednoznacznie typują właśnie taki model wytwarzania energii jako rozwojowy i silnie związany z OZE⁷⁷, lokalnymi łańcuchami kooperacji i lokalnymi przewagami konkurencyjnymi⁷⁸. Mówi się, że jest to trend niepowstrzymany⁷⁹ i stanowiący integralną część przyszłości energetyki⁸⁰. Jednocześnie energetyka rozproszona nie stanowi wyłącznie konstrukcji teoretycznej, lecz odnosi się do rzeczywistych działań, których realizacja stała się możliwa dzięki rozwojowi odpowiednich rozwiązań technicznych. Potwierdza to zarówno odzwierciedlenie tej koncepcji w regulacjach prawnych (por. Rozdział 2), jak i przyjmowanie dokumentów strategicznych takich jak „Strategia rozwoju energetyki

⁷⁵ Zob. M. Szyrski, *Idea energetyki lokalnej: w kierunku rozproszonego rynku energii* [w:] *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.

⁷⁶ W. Tushar, C. Yuen, T.K. Saha, T. Morstyn, A.C. Chapman, M.J.E. Alam, S. Hanif, H.V. Poor, *Peer-to-peer energy systems for connected communities: A review of recent advances and emerging challenges*, „Applied Energy” 2021/282(A), s. 1.

⁷⁷ A. Kaźmierski, *Skąd przybywa i dokąd zmierza energetyka rozproszona*, „Energetyka Rozproszona” 2021/5-6, s. 32.

⁷⁸ S. Kopeć, *Propozycja: program innowacyjnych piaskownic energetycznych*, „Energetyka Rozproszona” 2020/3, s. 45; M. Kurtyka, *Energetyka rozproszona jako element polskiej transformacji energetycznej*, „Energetyka Rozproszona” 2021/5-6, s. 8.

⁷⁹ S. Kopeć (red.), *Wizje Nowej Energetyki 2022*, Kraków 2022, s. 20.

⁸⁰ T.B. Nadeem, M. Siddiqui, M. Khalid, M. Asif, *Distributed energy systems: A review of classification, technologies, applications, and policies*, „Energy Strategy Reviews” 2023/48, s. 18.

rozproszonej w Polsce do 2040 roku”⁸¹. Jest to wspólny projekt Akademii Górniczo-Hutniczej, Narodowego Centrum Badań Jądrowych, Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Energetyka rozproszona, będąca przedmiotem zainteresowania tego przedsięwzięcia, zakłada wytwarzanie energii elektrycznej w bezpośrednim sąsiedztwie miejsca jej konsumpcji. Projekty tego typu powinny być zatem realizowane na stosunkowo niewielkich obszarach⁸². W ujęciu bardziej holistycznym, energetykę rozproszoną można rozumieć na trzy sposoby:

- proces, który poprzez rozproszone inicjatywy oddolne i ponadnarodowy ruch społeczny stanowi wyzwanie dla tradycyjnych podmiotów energetycznych;
- wynik dekarbonizacji – wynikający z przechodzenia na odnawialne i rozproszone systemy;
- cel normatywny – ideał, do którego należy dążyć w nieokreślonej, zdekarbonizowanej przyszłości⁸³.

Jak wyżej wspomniano, takie wytwarzanie energii w mniejszych obiektach wydaje się mieć kilka definicji. W celu przybliżenia ich, poniżej przytoczone zostaną wybrane definicje każdego z analizowanych pojęć:

⁸¹ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Strategia Rozwoju Energetyki Rozproszonej w Polsce do 2040 roku*, Warszawa 2022, <https://www.gov.pl/web/klimat/strategia-rozwoju-energetyki-rozproszonej2> (dostęp: 01.09.2025 r.).

⁸² D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce opartej na odnawialnych źródłach energii na przykładzie spółdzielni i klastrów energii*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024/5, s. 9.

⁸³ K. Szulecki, I. Overland, *Energy democracy as a process, an outcome and a goal: A conceptual review*, „Energy Research & Social Science” 2020/69, art. 101768, s. 2.

Tabela 1. Definicje w zakresie energetyki rozproszonej

Energetyka rozproszona/generacja rozproszona	Energetyka lokalna	Energetyka obywatelska
wytwarzanie energii elektrycznej, ciepła lub chłodu, paliw stałych, ciekłych i gazowych przez mniejsze jednostki lub obiekty produkcyjne dla użytku lokalnego ⁸⁴ .	zjawisko polegające na produkcji energii na szczeblu lokalnym, pochodzącej z odnawialnych źródeł, w interesie lokalnych wspólnot, których celem jest przede wszystkim osiągnięcie względnej samodzielności energetycznej – w tym także pośrednio uniezależnienie się od dostaw energii ⁸⁵ .	system, w którym osoby prywatne, organizacje, instytucje i przedsiębiorstwa spoza sektora energetycznego biorą czynny udział w wytwarzaniu, przesyłaniu i zarządzaniu energią ⁸⁶ .
źródła wytwórcze pracujące na potrzeby własne klienta lub dostarczające energię do sieci dystrybucyjnej (nie obejmuje zazwyczaj energetyki wiatrowej, utożsamianej raczej z dużymi farmami wiatrowymi, niż z pojedynczymi elektrowniami wiatrowymi) ⁸⁷ .	zjawisko polegające na wykonywaniu wszelkich czynności związanych z wytwarzaniem energii pochodzącej głównie z odnawialnych źródeł na szczeblu lokalnym (gmina i powiat), tj. w interesie lokalnych wspólnot, których celem jest przede wszystkim osiągnięcie względnej samodzielności energetycznej – w tym także pośrednie uniezależnienie się od dostaw energii ⁸⁸ .	rozumiana jest jako angażowanie obywateli – bezpośrednio lub pośrednio – w rozwój źródeł rozproszonych ⁸⁹ .

Źródło: Opracowanie własne.

⁸⁴ R. Mizieliński, *Energetyka rozproszona na świecie: modele funkcjonowania, regulacje, systemy wsparcia, wnioski dla Polski*, Warszawa 2019, s. 3.

⁸⁵ K. Kalińska, *Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawa Energetycznego „Energetyka lokalna”*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021/2(10), s. 137.

⁸⁶ A. Dyląg, A. Kassenberg, W. Szymalski, *Energetyka obywatelska w Polsce – analiza stanu i rekomendacje do rozwoju*, Warszawa 2019.

⁸⁷ T. Skoczkowski, S. Bielecki, K. Rafał, *Rozwój zasobów rozproszonych energii – desygnat pojęcia i problematyka krajowa*, „Przegląd Elektrotechniczny” 2016/6, s. 190.

⁸⁸ M. Szyrski, *Ruch spółdzielczy w energetyce. Nowe trendy w energetyce lokalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021/3, s. 186.

⁸⁹ R. Mizieliński, *Energetyka rozproszona...*, s. 3.

W oparciu o przeanalizowane definicje możliwe jest zaproponowanie typologii energetyki rozproszonej, uwzględniającej różne perspektywy interpretacyjne. Energetyka rozproszona najczęściej utożsamiana jest z wielkością instalacji, energetyka lokalna – ze szczeblem ich wytwarzania, natomiast energetyka obywatelska akcentuje rolę podmiotów zaangażowanych w procesy produkcji i konsumpcji energii. Na przykład pojęcie lokalności pojawia się przy energetyce lokalnej, ale również rozproszonej i odnosi się do instalacji działających na stosunkowo niewielką skalę, redukując straty podczas przesyłu i dystrybucji⁹⁰. Da się jednak znaleźć również źródła na temat energetyki obywatelskiej odnoszące się do pojęcia lokalności: „energetyka obywatelska to sposób produkcji, zarządzania i konsumpcji energii, w którym kluczową rolę odgrywają społeczności lokalne, grupy obywateli, a czasem nawet pojedyncze osoby. To model, w którym energia powstaje na miejscu – blisko jej odbiorców – i jest przez nich współzarządzana”⁹¹, czy „system, w którym osoby prywatne, organizacje, instytucje i przedsiębiorstwa spoza sektora energetycznego biorą czynny udział w wytwarzaniu energii i zarządzaniu nią. To lokalna, małoskalowa produkcja energii elektrycznej i ciepła z OZE oraz ograniczenie zużycia energii dzięki modernizacji energetycznej budynków i przedsiębiorstw. Energetyka obywatelska to także uczestnictwo lokalnych społeczności w większych projektach OZE. To również budowanie lokalnych alternatyw dla scentralizowanego i zdominowanego przez wielkie spółki systemu energetycznego”⁹². W przypadku energetyki obywatelskiej widać we wszystkich definicjach skupienie się na podmiotach, które tę energię wytwarzają. W przypadku energetyki lokalnej duży nacisk położony jest na OZE i sposób wykorzystania tej energii, co byłoby najbardziej zbieżne ze społecznościami energetycznymi uregulowanymi na poziomie UE.

Z punktu widzenia regulacji prawnej każda z przedstawionych definicji może znaleźć zastosowanie. Energetyka lokalna dobrze wpisuje się w kontekst jednostek samorządu terytorialnego i OZE, natomiast energetyka obywatelska uwypukla rolę społeczności lokalnych i obywateli w procesach energetycznych, co jest szczególnie istotne przy wdrażaniu społeczności energetycznych. Jednak to właśnie definicja energetyki rozproszonej wydaje się najbardziej uniwersalna i praktyczna. Jej techniczny charakter, odniesienie do skali instalacji oraz możliwość zastosowania w różnych kontekstach sprawiają, że najlepiej nadaje się do

⁹⁰ D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*, s. 9.

⁹¹ M. Jaszcza, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 4.

⁹² J. Krzyszkowska, *Energetyka obywatelska. Przewodnik dla samorządów po inwestycjach w energię odnawialną i efektywność energetyczną*, „CEE Bankwatch Network”, Warszawa 2015.

dalszych rozważań, również legislacyjnych. Dlatego też w niniejszej pracy to właśnie pojęcie energetyki rozproszonej będzie stosowane jako główna rama odniesienia.

Energetyka rozproszona jest obecnie najczęściej definiowana tak, jak wskazano powyżej, jednak pojęcie to ma długą historię i ewoluowało wraz ze wzrostem popularności tego zjawiska. W 1998 r. definiowane było jako „źródło nieplanowane i niedysponowane centralnie, przyłączone do sieci rozdzielczej, o ograniczonej mocy do wartości 100–150 MW”⁹³. W 2002 r. w dokumencie „Wykorzystanie rozproszonych zasobów energii” (ang. *Using Distributed Energy Resources*) określono ją jako małe, modułowe technologie wytwarzania i magazynowania energii, które zapewniają moc elektryczną lub energię tam, gdzie jest potrzebna, zazwyczaj wytwarzając mniej niż 10 megawatów (MW) mocy⁹⁴. Kilkanaście lat później generacja rozproszona oznaczała już źródła wytwórcze pracujące na potrzeby własne klienta lub dostarczające energię do sieci dystrybucyjnej (nie obejmując co do zasady energetyki wiatrowej, utożsamianej raczej z dużymi farmami wiatrowymi, niż z pojedynczymi elektrowniami wiatrowymi)⁹⁵. Współczesne definicje energetyki rozproszonej, przytoczone w tabeli 1 powyżej, odzwierciedlają uproszczone i bardziej praktyczne podejście do tego zjawiska. Zamiast skupiać się na technicznych ograniczeniach czy szczegółowych parametrach, koncentrują się na funkcji, jaką pełnią rozproszone źródła energii w systemie. Przykładowo, w dokumencie „Czy rozproszone zasoby energii zmieniają sposób, w jaki pozyskujemy energię?” (ang. *Will distributed energy resources (DERs) change how we get our energy?*) energetykę rozproszoną opisano jako małe technologie służące do produkcji, magazynowania i zarządzania energią⁹⁶. W „Strategii Rozwoju Energetyki Rozproszonej w Polsce do 2040 roku” uznano ją za energetyczne źródło wytwórcze i magazyny energii przeznaczone do użytku lokalnego, przyłączone bezpośrednio lub pośrednio (przy wykorzystaniu instalacji gospodarstw domowych, sieci przemysłowych itp.) do systemu dystrybucyjnego⁹⁷. W dyrektywie 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. wytwarzanie rozproszone określono jako „instalacje wytwórcze podłączone do systemu dystrybucyjnego”. Takie ujęcie wydaje się szczególnie trafne, ponieważ

⁹³ Study Committee 37 CIGRE, *Influence of Enhanced Distributed Generation on Power System. TF 37.23 Report*, Paris 1998.

⁹⁴ Federal Energy Management Program, *Using Distributed Energy Resources*, <https://www.nrel.gov/docs/fy02osti/31570.pdf> (dostęp: 28.07.2023 r.).

⁹⁵ F.P. Sioshansi (red.), *Smart Grid: Integrating Renewable, Distributed & Efficient Energy*, Academic Press, Londyn 2012.

⁹⁶ E. Noonan, E. Fitzpatrick, *Will distributed energy resources (DERs) change how we get our energy?*, European Parliamentary Research Service, PE 651.944, July 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651944/EPRS_ATAG\(2020\)651944_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651944/EPRS_ATAG(2020)651944_EN.pdf) (dostęp: 01.08.2023 r.).

⁹⁷ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Strategia Rozwoju...*, s. 9.

obejmuje szeroki zakres technologii i sposobów wytwarzania energii, dzięki czemu definicja nie wymaga każdorazowej aktualizacji wraz z rozwojem technologicznym i zmianami w sposobach przyłączania do sieci. Dlatego też na potrzeby niniejszej pracy przyjęto, za D. Kostecką-Jurczyk i M. Strusiem, szerokie rozumienie energetyki rozproszonej jako koncepcji obejmującej zróżnicowane podmioty funkcjonujące na poziomie lokalnym, możliwie blisko odbiorcy, wykorzystujące zarówno paliwa kopalne, jak i źródła odnawialne⁹⁸.

W kontekście rozwoju energetyki rozproszonej jako koncepcji, ciekawym uzupełnieniem może być wskazanie opisywanych w doktrynie faz jej ewolucji:

- Faza 0 – pojedyncze działania i początki świadomości społecznej opłacalności takich projektów.
- Faza 1 – w wyniku wdrożenia dyrektywy RED⁹⁹ rozpoczyna się pierwsza faza rozwoju energetyki rozproszonej, tj. budowa źródeł. Wdrażane są systemy wsparcia takie jak aukcyjny i prosumencki, pojawiają się jednak problemy z umieszczeniem energii w systemie i uzyskaniem warunków przyłączenia.
- Faza 2 – faza ta opiera się na autokonsumpcji i bilansowaniu energii. Pojawiają się podstawy regulacyjne i zmienia się podejście społeczeństwa, przemysłu i biznesu. Faza ta zakłada także takie działania, jak autokonsumpcja, lokalne bilansowanie, budowa mikrosieci, linie bezpośrednie, kontrakty terminowe, manipulowanie popytem, uwzględnianie profilu zużycia.
- Faza 3 – przejście na regionalność funkcjonowania społeczności, wdrożenie taryf dynamicznych i innych elementów kształtujących rynek, większa rola OSD w zakresie usług systemowych¹⁰⁰.

Zdaniem autora tego podziału etap drugi będzie, a w pewnym stopniu już zaczyna, eksponować charakterystyczne cechy energetyki rozproszonej, takie jak lokalność, dostosowanie źródeł i ich parametrów, czyli mocy oraz charakterystyki, do popytu lokalnego na energię, dostosowanie konsumpcji do produkcji źródeł niestabilnych, magazynowanie energii oraz integrację sektorów (tzw. *sector coupling*, czyli wykorzystywanie skrośne

⁹⁸ D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*, s. 10.

⁹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 16 z późn. zm.).

¹⁰⁰ A. Kaźmierski, *Skąd przybywa i...*, s. 34-36.

energii)¹⁰¹. Autor wskazał to w 2021 r. W toku prowadzenia analiz można zauważyć, że predykcje autora były poprawne i aktualnie zauważa się coraz więcej działań z fazy trzeciej, na przykład taryfy dynamiczne i większa rola działania OSD są podstawą najnowszego pakietu w ramach Clean Industrial Deal¹⁰² i pojawiają się w kilku zaleceniach KE¹⁰³.

Warto przeanalizować przyczyny rosnącego zainteresowania energetyką rozproszoną jako formą wytwarzania energii. Jak wskazuje literatura przedmiotu, model ten generuje szerokie spektrum korzyści. Ma ona potencjał dywersyfikacji źródeł energii w koszyku energetycznym, znaczącej redukcji emisji, zwiększenia wydajności, elastyczności i oszczędności energii, doprowadzenia do ograniczenia strat przesyłowych, obniżenia kosztów dystrybucyjnych i przesyłowych, spełnienia ambicji klimatycznych UE, wykorzystania lokalnego potencjału energetycznego i zasobów, aktywizowania lokalnych społeczności, przyciągnięcia inwestorów, podniesienia konkurencyjności regionu oraz przyniesienia dodatkowych dochodów mieszkańcom gminy i samej gminie w postaci zwiększonych wpływów z podatków¹⁰⁴. Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego istotne jest, że rozwój energetyki rozproszonej może prowadzić do odciażania Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE), który będzie mógł zintensyfikować swoje działania na odbiorcach przemysłowych, transporcie, rozwoju sieci i zwiększaniu zdolności przyłączeniowych¹⁰⁵. Miałoby się to odbywać za sprawą stworzenia lokalnych rynków energii, a więc angażujących użytkowników końcowych, mogących świadczyć dwa rodzaje usług: dostarczanie energii i zapewnianie elastyczności oraz mających możliwość działania w sieci i

¹⁰¹ A. Kaźmierski, *Skąd przybywa i...*, s. 35.

¹⁰² Komisja Europejska, *Pakt dla czystego przemysłu: wspólny plan działania na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji*, COM(2025) 85 final, Bruksela, 26.02.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0085>.

¹⁰³ Komisja Europejska, *Communication to the Commission: Approval of the content of a draft Commission Notice on Guidelines on future-proof network charges for reduced system costs*, C(2025) 4010 final, Bruksela 2025, https://energy.ec.europa.eu/document/download/d911cc86-121d-445c-bd27-a14098ede7e2_en?filename=C_2025_4010_1_EN_ACT_part1_v3.pdf; Komisja Europejska, *Communication to the Commission: Approval of the content of a draft Commission Notice on a guidance on the establishment of areas for grid and storage infrastructure necessary to integrate renewable energy into the electricity system in line with Article 15(e) of the Renewable Energy Directive*, C(2025) 4012 final, Bruksela 2025, https://energy.ec.europa.eu/document/download/08e9bc5a-b0e2-42be-8d3f-7872385316db_en?filename=C_2025_4012_1_EN_ACT_part1_v1.pdf; Komisja Europejska, *Commission Recommendation on innovative technologies and forms of renewable energy deployment, on the establishment of areas for grid and storage infrastructure necessary to integrate renewable energy into the electricity system in accordance with Article 15(e) of revised Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, and on future-proof network charges to reduce energy system costs*, C(2025) 4024 final, Bruksela 2025, https://energy.ec.europa.eu/document/download/fd9542e8-6eae-423a-a0ed-cc710a600473_en?filename=C_2025_4024_1_EN_ACT_part1_v7.pdf, (dostęp: 08.08.2025 r.).

¹⁰⁴ Por. M. Kurtyka, *Energetyka rozproszona...*, s. 8; B. Nadeem, M. Siddiqui, M. Khalid, M. Asif, *Distributed energy systems...*; W. Pelc, *Planowanie energetyczne...*, s. 39-43.

¹⁰⁵ M. Kurtyka, *Energetyka rozproszona...*, s. 10.

poza nią, w zależności od potrzeb¹⁰⁶. Choć model ten pozostaje w fazie rozwoju, już obecnie można stwierdzić, że energetyka rozproszona stanowi fundament umożliwiający społecznościom lokalnym realne uczestnictwo w rynku energii oraz aktywne kształtowanie własnego bezpieczeństwa energetycznego.

4. Charakter społeczności i wspólnot lokalnych

W koncepcji demokracji energetycznej realizowanej w ramach energetyki rozproszonej istotnym zagadnieniem, szczególnie z perspektywy kooperatyw energetycznych, jest określenie charakteru prawnego, w jakim mogą one funkcjonować. Choć szczegółowa analiza form prawnych działania tych podmiotów zostanie przedstawiona w rozdziale 5, w niniejszym podrozdziale omówione zostanie rozumienie pojęcia „społeczność” w polskiej doktrynie prawa, ponieważ jest ono najczęściej stosowane w odniesieniu do kooperatyw energetycznych. Analizie zostanie również poddane pojęcie „wspólnoty”, które wydaje się potencjalnie przydatne w opisie tego typu podmiotów i relacji zachodzących między ich uczestnikami. Szersza analiza tych pojęć oraz relacji łączących podmioty je opisujące może wzmocnić podstawy prawne funkcjonowania tych struktur w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

W aktach prawnych dotyczących takich instytucji najczęściej wskazuje się na pojęcie społeczności, zwłaszcza na poziomie UE. W polskim prawie pojęcie obywatelskiej społeczności energetycznej (OSE) zostało wprowadzone niedawno, a pozostałe dwie formy to spółdzielnia energetyczna oraz klaster energii, który jest uregulowany jako porozumienie (wcześniej cywilnoprawne porozumienie). Warto odnotować, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) posługuje się pojęciem społeczności, pozostawiając jednak państwom członkowskim szeroki zakres swobody w jego rozumieniu i implementacji. Art. 4 EKSL określa, że „podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie”¹⁰⁷. Dookreślono jednak, że możliwe jest przyznanie społecznościom lokalnym, w ramach obowiązującego prawa, uprawnień niezbędnych do realizacji ich specyficznych zadań. Ponadto, w art. 6 EKSL stwierdzono, że „jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i

¹⁰⁶ T.B. Nadeem, M. Siddiqui, M. Khalid, M. Asif, *Distributed energy system...*, s. 4-6.

¹⁰⁷ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

umożliwiające skuteczne zarządzanie”¹⁰⁸. Takie uregulowanie społeczności, zmierzające do przyznania im określonych zadań oraz uprawnień do samostanowienia, pozwala rozważać je jako formę odpowiednią dla kooperatywów energetycznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że niewiele mówi to o charakterze takich społeczności, podkreśla to raczej ich uniwersalny charakter, tak długo jak działają w granicach prawa.

Pojęcie społeczności można na poziomie UE rozumieć również jako narzędzia do wdrażania polityki UE w różnych sektorach. Przykładem są społeczności energetyczne, które są podstawowym tematem niniejszej rozprawy i zostały szczegółowo opisane w rozdziale 3. Wśród zidentyfikowanych archetypów społeczności energetycznych na poziomie UE, M. Koltunov¹⁰⁹ wskazuje, że I.F. Reis i inni¹¹⁰, wyróżnili: spółdzielnie energetyczne (*energy cooperatives*), prosumeryzm wspólnotowy (*community prosumerism*), lokalne rynki energii (*local energy markets*), wspólnotowe wytwarzanie zbiorowe (*community collective generation*), wspólnoty sponsorowane przez podmioty trzecie (*third-party-sponsored communities*), agregację elastyczności wspólnotowej (*community flexibility aggregation*), wspólnotowe przedsiębiorstwa usług energetycznych (*community ESCO – energy service company*) oraz spółdzielnie elektromobilności (*e-mobility cooperatives*). Innym przykładem mogą być społeczności wiedzy i innowacji czy społeczności lokalne w ramach polityki spójności, czy narzędzia w ramach CLLD (*community-led local development*) w ramach podejścia LEADER („Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale”, tłum. „powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarki wiejskiej”). LEADER należy rozumieć jako metodę mobilizowania i wdrażania rozwoju obszarów wiejskich w lokalnych społecznościach wiejskich, a nie zestaw sztywnych działań do wdrożenia¹¹¹. CLLD opiera się na podejściu oddolnym (*bottom-up*), mającym na celu wzmocnienie synergii między lokalnym podmiotami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi, oraz dopasowanie działań do określonych potrzeb danego obszaru¹¹². Rozwinięcie CLLD, czyli *community-led local development*, nawiązuje do pojęcia, które można przetłumaczyć jako „społeczność”, oraz do

¹⁰⁸ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

¹⁰⁹ M. Koltunov, S. Pezzutto, A. Bisello, G. Lettner, A. Hiesl, W. van Sark, A. Louwen, E. Wilczynski, *Mapping of...*, s. 11.

¹¹⁰ I.F. Reis, I. Gonçalves, M.A. Lopes, C.H. Antunes, *Business models for energy communities: A review of key issues and trends*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2021/5, s. 1-8.

¹¹¹ EU CAP Network, *LEADER explained*, https://eu-cap-network.ec.europa.eu/networking/leader/leader-explained_en (dostęp: 10.03.2025 r.).

¹¹² A.F. Săracu, N.V. Trif, *Community-Led Local Development (CLLD) – A Tool for Implementing Regional Development Policies*, „Annals of Dunarea de Jos University of Galati. Fascicle XII – Welding Equipment and Technology” 2019/25(3), s. 163.

jego zakresu działania odnoszącego się do uwolnienia energii i zasobów lokalnych mieszkańców oraz organizacji z sektora publicznego, prywatnego i obywatelskiego, poprzez umożliwienie im wzmocnienia pozycji w kształtowaniu rozwoju regionu w ramach partnerstwa w formie Lokalnych Grup Działania (LGD)¹¹³.

Pojęcie społeczności lokalnej jest również szeroko rozwinięte w polskiej doktrynie nauki prawnej, jak i poza naukami prawnymi. Ewolucja tego pojęcia następowała od okresu międzywojennego¹¹⁴. B. Jałowiecki wskazał, że "społeczność lokalną, mimo powszechnie eksponowanej roli, łatwiej jest opisać aniżeli precyzyjnie zdefiniować"¹¹⁵, z czym można się zgodzić. Najbardziej istotne elementy wskazywane w literaturze w zakresie definicji społeczności lokalnych to: terytorium, interakcje społeczne i więź psychiczna¹¹⁶. P. Starosta wskazuje również, że społeczność lokalna to "...typ struktury społeczno-przestrzennej ukonstytuowanej geograficznie, skupiającej ludzi zamieszkujących określone miejsce, tworzącej systemy powiązań w celu rozwiązywania zaistniałych problemów lokalnych oraz zapewniającej psychiczną identyfikację ludności z miejscem swojej egzystencji"¹¹⁷. Kształtuje więc definicję skupiającą w sobie te elementy. W innym opracowaniu ten sam autor, opierając się na klasycznych autorach takich jak Durkheim, Simmel i Tönnies, wskazał, że społeczność niekoniecznie musi być związana z pewnym wyodrębnionym terytorium. Przynajmniej tak długo jak funkcjonują trzy aspekty rzeczywistości społecznej w postaci przeżywania pewnych wspólnych elementów, obiektywnych zależności i relacji międzyludzkich oraz wzajemnego szacunku¹¹⁸. Jest to również podkreślone przez B. Szacką, która słusznie wskazuje, że każda społeczność lokalna stanowi społeczność terytorialną, ale nie każda społeczność terytorialna stanowi społeczność lokalną. Związane jest to z płynnością i zmiennością osobową terytorialnych struktur, co często nie jest wystarczające do stworzenia więzi¹¹⁹. Wiąż taka wyraża się w poczuciu wspólnoty międzyludzkiej, a także w stosunku emocjonalnym do określonego terytorium¹²⁰.

¹¹³ EU CAP Network, *LEADER explained*, https://eu-cap-network.ec.europa.eu/networking/leader/leader-explained_en (dostęp: 10.03.2025 r.).

¹¹⁴ A. Radzewicz-Winnicki, *Społeczność lokalna, zbiorowość terytorialna a instytucjonalizacja ideologii lokalizmu/regionalizmu*, „Rocznik Lubuski” 2013/39(2), s. 15.

¹¹⁵ B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2002, s. 17.

¹¹⁶ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003, s. 229; P. Starosta, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 30-32.

¹¹⁷ P. Starosta, *Poza metropolią...*, s. 30-32.

¹¹⁸ P. Starosta, *Społeczność lokalna* [w:] *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 2002, s. 97-98.

¹¹⁹ B. Szacka, *Wprowadzenie do...*, s. 230.

¹²⁰ B. Szacka, *Wprowadzenie do...*, s. 229.

Innym istotnym aspektem dotyczącym społeczności wskazywanym w doktrynie jest fakt, że ich rola wzrosła po reformie samorządu terytorialnego¹²¹. Takie instytucje jak młodzieżowe rady gminy, komitety rewitalizacji czy gminne rady seniorów to przykłady zinstytucjonalizowanych form partycypacji społeczności w samorządzie terytorialnym. Są to nieobowiązkowe struktury uchwalone w ramach przepisów samorządowych, różnią się jednak znacznie od społeczności uchwalanych na podstawie innych przepisów np. organizacji pozarządowych¹²². Należy na bazie tej analizy uznać, że społeczność stanowi uniwersalne pojęcie, które jednak w swej istocie opiera się w dużej mierze na więzi międzyludzkiej. Wydaje się to pasować do pojęcia społeczności energetycznych i struktur, które wymagają współpracy w celu osiągnięcia wspólnej korzyści.

Odmiernym od „społeczności” pojęciem jest „wspólnota”. Pojęcie wspólnoty na poziomie UE będzie znacząco różniło się od tego pojęcia na poziomie krajów członkowskich. W ujęciu unijnym „wspólnota” wiąże się nierozzerwalnie z procesem integracji europejskiej. Analiza dorobku R. Schumana pozwala wskazać, że wspólnota miała charakter procesu, a nie stanu docelowego. Cechować ją miała dobrowolność przystąpienia, dążenie do realizacji dobra wspólnego, a także współistnienie z tożsamością narodową, w zgodzie z wartościami patriotycznymi oraz z poszanowaniem elementów charakterystycznych dla każdego państwa członkowskiego¹²³. Historycznie, trzy pierwsze filary UE tworzyły właśnie wspólnoty europejskie:

- Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) – 1951
- Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) – 1957
- Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EURATOM) – 1957.

Wspólnota w tym ujęciu odnosi się zatem do wspólnoty instytucjonalno-prawnej państw członkowskich, które współpracują w określonych dziedzinach. UE utworzona na mocy Traktatu z Maastricht posiadała dość złożoną strukturę, na którą składały się trzy wskazane wyżej filary¹²⁴. A. Wróbel zauważył, że powstała w ramach tego traktatu struktura opierała się

¹²¹ K. Kajdanek, *Podmiotowość społeczności lokalnych w procesach przemian systemu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006/12, s. 47-64.

¹²² D. Tykwińska-Rutkowska, *Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017/9, s. 53-65.

¹²³ L. Bekemans, V. Martín de la Torre, *Robert Schuman's Concept of "European Community": What Lessons for Europe's Future?*, „On-line Journal Modelling the New Europe” 2018/28, s. 41-65.

¹²⁴ J.M. Fiszer, *Znaczenie Unii Europejskiej dla integracji i bezpieczeństwa Europy w latach 1993-2024 oraz jej perspektywy*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2024/22(4), s. 9.

na dwóch płaszczyznach: jedną z nich tworzyły wspólnoty, drugą UE, stanowiąca płaszczyznę do wspólnych polityk i form współpracy¹²⁵. W doktrynie wskazuje się, że pojęcie „wspólnoty” miało podkreślić równy status podmiotów, które zdecydowały się do niej przystąpić¹²⁶. Dopiero na mocy Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie w 2009 r., zlikwidowano konstrukcję filarową, a dotychczasowe wspólnoty zostały w pełni zintegrowane w jednolitą strukturę UE. Tym samym zrezygnowano z używania pojęcia „wspólnota”¹²⁷. J. Węc wskazał, że dopiero utworzenie jednolitej UE pociągnęło za sobą stworzenie organizacji międzynarodowej o ponadpaństwowym charakterze¹²⁸, co jest o tyle istotne, że już wcześniej można było obserwować bardzo skuteczne funkcjonowanie tych podmiotów określanych mianem „wspólnoty”.

Na poziomie krajowym warto wyjść od związanego z samorządem terytorialnym pojęcia „lokalnej wspólnoty terytorialnej”. Jest ono definiowane bardzo różnie. Część autorów wskazuje na jego socjologiczny charakter¹²⁹, natomiast inni wskazują na charakter normatywny¹³⁰ czy materialnoprawny¹³¹. Jeszcze inni nie przyznają mu żadnej większej wartości. Jednym z tych ostatnich jest J. Boć, który wskazuje, że „użycie pojęcia »wspólnota« jest raczej wyrazem pewnej idei osobności gminy niż wartością, z którą można by wiązać jakiegokolwiek skutki prawne. Czyni to zeń pojęcie nieme, niemające znaczenia prawnego”¹³². Można się z tym nie zgodzić, wskazując, że jest to pojęcie konstytucyjne. Pojęcie „wspólnoty samorządowej” w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pojawia się trzykrotnie. W art. 16 ust. 1 wskazano, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. W art. 166 ust. 1 podkreślono powiązanie tej wspólnoty z samorządem terytorialnym, określając, że „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako

¹²⁵ A. Wróbel [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I (art. 1-89), red. D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2012, LEX, art. 1.

¹²⁶ A. Całus, *Charakter prawny Wspólnot Europejskich* [w:] *Wejście w problematykę Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2019, s. 368-369.

¹²⁷ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

¹²⁸ J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015*, Warszawa 2016, s. 125.

¹²⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996/5, s. 8.

¹³⁰ W. Drobny, *Problem znaczenia prawnego wspólnoty samorządowej* [w:] *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego. Rzeczywistość a oczekiwania*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2022.

¹³¹ I. Skrzydło-Niżnik, *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 251.

¹³² J. Boć, *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 193; J. Boć (red.), *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, Wrocław 2001, s. 344.

zadania własne”. Natomiast art. 170 stanowi, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach jej dotyczących. Najważniejszy wniosek to potwierdzenie, płynące z samej Konstytucji, że ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego jest z mocy samego prawa wspólnotą samorządową¹³³. Ponadto, wynika z tego fakt, że wspólnota w rozumieniu konstytucyjnym to podmiot złożony z mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, a więc osób fizycznych, ponieważ tylko osoba fizyczna jest mieszkańcem¹³⁴.

Pojęcie to pojawia się również w innych aktach prawnych. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³⁵ mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Zatem gminę tworzą dwa wymienione elementy: wspólnota samorządowa stanowi substrat ludzki, a terytorium – rzeczowy. Sama gmina to korporacja publicznoprawna, a więc podmiot prawa publicznego, co łączy się z określonymi kompetencjami i obowiązkami publicznymi¹³⁶.

Podobnie uregulowano to w art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³⁷. Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, z kolei powiat powinno się pojmować jako lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. W końcu podobne uregulowanie zostało zawarte w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹³⁸, gdzie w art. 1 określono, że mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. A ilekroć w ustawie jest mowa o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. W doktrynie pojawiają się jednak głosy wskazujące na to, że upodmiotawianie samorządu terytorialnego następuje poprzez pojęcie wspólnoty samorządowej, uznawanej za związek publicznoprawny, z założeniem, że jest w stanie zaspokoić lokalne potrzeby i administrować lokalnymi sprawami¹³⁹. I. Niżnik-Dobosz

¹³³ P. Śwital, *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania lokalnej wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2019/11, s. 28-37.

¹³⁴ I. Zachariasz, *Prawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2018/10, s. 17-30; J. Odachowski, *Rola wspólnoty samorządowej w tworzeniu budżetu obywatelskiego (wybrane problemy)*, „Samorząd Terytorialny” 2020/9, s. 16-26.

¹³⁵ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

¹³⁶ A. Rzetecka-Gil [w:] *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. 2, art. 3, LEX 2021.

¹³⁷ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.).

¹³⁸ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.).

¹³⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Zdolność do działania wspólnoty samorządowej i jej członków – wspólnota samorządowa w ustroju i poza ustrojem jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2023.

wskazuje, że jest to pogląd wyniesiony z lat 90. XX wieku i współczesny dorobek doktryny odchodzi od takiego pojmowania tego zjawiska¹⁴⁰. Nie jest jednak przesądzone w jakim kierunku zmierzają wspólnoty lokalne.

Pojawiają się tu jednak również pewne wątpliwości w zakresie tworzenia się wspólnot z mocy prawa poprzez samo funkcjonowanie w samorządzie terytorialnym. P. Lisowski, wskazuje, że mieszkańcy gmin są czasami wyłącznie wyborcami¹⁴¹. Pogląd taki podtrzymuje P. Śwital, który określa takie osoby jako jedynie adresatów pewnych obowiązków¹⁴². Zatem podstawa z ustawy o samorządzie gminnym ma charakter tetyczny, ale wciąż następuje kreowanie wspólnot opartych na zbieżnych celach i wspólnej świadomości przynależności do samorządu. Jest to proces społeczny, który nie może zostać stworzony z mocy samego ustanowienia aktu prawnego¹⁴³.

Mimo rangi konstytucyjnej i ustawowej omawianego pojęcia, wciąż trwa spór o zakres jego istotności¹⁴⁴. J. Zimmermann zaznacza, że pojęcie to nie uzyskało jeszcze rangi terminu prawnego o konkretnym znaczeniu, uznaje je raczej za swoiste hasło wywoławcze i ideologiczny symbol samorządu¹⁴⁵. W. Kisiel wskazuje, że pojęcie to nie będzie mogło się w pełni ukształtować, dopóki nie zapadnie decyzja jak dalece posunąć ma się proces decentralizacji, tj. czy powinna kończyć się na jednostkach samorządu terytorialnego, czy przenosić możliwości sprawcze na pojedynczych mieszkańców lub ich grupy¹⁴⁶. W doktrynie są jednak również głosy przeciwne, które uznają koncepcję wspólnoty za istotną, a przy tym transcendentną, występującą w znaczeniu ustrojowym w obrębie wspólnoty, jak i poza nią¹⁴⁷, a nawet za kluczową dla całokształtu działania samorządu terytorialnego¹⁴⁸. Jednak mimo różnego podejścia do tego pojęcia i zakresu znaczenia wspólnoty samorządowej, nie należy przypisywać jej zdolności publicznoprawnej. Nie posiada ona przyznanych jej uprawnień, kompetencji czy obowiązków, może działać jedynie pośrednio przez swoje organy¹⁴⁹. Co

¹⁴⁰ I. Niżnik-Dobosz, *Zdolność do...*

¹⁴¹ P. Lisowski, *Aspekty podmiotowe w samorządzie terytorialnym – introduction* [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 429.

¹⁴² P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 144-145.

¹⁴³ A. Szewc [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, wyd. 4, Warszawa 2012, art. 1.

¹⁴⁴ W. Drobný, *Problem znaczenia...*

¹⁴⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 273.

¹⁴⁶ W. Kisiel [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 1.

¹⁴⁷ I. Niżnik-Dobosz, *Zdolność do...*

¹⁴⁸ J. Odachowski, *Rola wspólnoty...*, s. 16-26; W. Drobný, *Problem znaczenia...*

¹⁴⁹ I. Niżnik-Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 1.

więcej, w związku z posiadaniem takiej zdolności przez gminę, stanowiłoby to multiplikowanie instytucji prawnych¹⁵⁰.

Zatem w świetle powyższego, społeczność wydaje się szerszym i bardziej uniwersalnym pojęciem. Na poziomie międzynarodowym, „społeczność międzynarodowa” zakłada swobodną koegzystencję różnych podmiotów prawa międzynarodowego¹⁵¹, a „wspólnota międzynarodowa” to zbiór podmiotów prawa międzynarodowego, które współdzielą pewne wartości i uznają za wspólne pewne zasady prawa¹⁵². Na poziomie krajowym pojęcie „społeczności” wydaje się bardziej uniwersalne i oparte na więzi, podczas gdy „wspólnota” jest silniej związana z terytorium. Co więcej, jeśli przyjąć, że wspólnota składa się wyłącznie z osób fizycznych, nie przystaje ona do badanych społeczności energetycznych. Dlatego należy pozytywnie ocenić decyzję prawodawcy o posługiwaniu się pojęciem „społeczności” i to właśnie ono będzie dalej stosowane w tekście.

5. Demokracja energetyczna jako wyraz więzi społecznych i potrzeby uczestnictwa

W poprzednich częściach rozdziału omówiono pojęcie bezpieczeństwa energetycznego, jego regulacje w prawie krajowym i unijnym, znaczenie energetyki rozproszonej oraz charakter społeczności i wspólnot. Analizy te łączą się z koncepcją demokracji energetycznej, stanowiącej naturalne rozwinięcie tych zagadnień w zakresie energii. Jest ona bowiem punktem, w którym kwestie bezpieczeństwa dostaw, transformacji energetycznej i aktywizacji społeczności lokalnych spotykają się w koncepcji opartej na współdziale obywateli w wytwarzaniu, dystrybucji i konsumpcji energii. Doktryna stworzyła wiele koncepcji wspierających demokrację energetyczną, niektóre z nich zostały jedynie zasygnalizowane i definitywnie wymagają dalszego rozwoju, jak na przykład koncepcja prawa do energii¹⁵³. Inne koncepcje pojawiają się właściwie w każdym europejskim, a także w wielu polskich dokumentach związanych z energetyką. Wielu takim pojęciom poświęcono liczne opracowania, na przykład kwestii ubóstwa energetycznego¹⁵⁴.

¹⁵⁰ I. Niżnik-Dobosz, *Zdolność do...*

¹⁵¹ T.H. Widłak, *Wspólnota międzynarodowa*, Gdańsk 2012, s. 114-115.

¹⁵² T.H. Widłak, *Wspólnota...*, s. 114-115.

¹⁵³ Zob. M. Szyrski, *Energetyka lokalna...*; M. Marszałek, *Prawo...*, s. 70-84.

¹⁵⁴ Zob. R. Boguszewski, T. Herudziński, *Ubóstwo energetyczne w Polsce*, Pracownia Badań Społecznych SGGW, <https://pigs.w.pl/wp-content/uploads/2018/09/Ub%C3%B3stwo-energetyczne-w-Polsce-RAPORT-03.09.2018.pdf> (dostęp: 12.08.2023 r.); D. Owczarek, A. Miazga, *Ubóstwo energetyczne w Polsce*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2015; M. Lis, A. Miazga, K. Sałach, A. Szpor, K. Święcicka, *Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2016; P. Lewandowski, A. Kielczewska, K. Ziółkowska, *Zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce, w tym ze szczególnym uwzględnieniem zamieszkujących w domach jednorodzinnych*, „IBS Research Report” 2018/2.

Energia i demokracja są coraz częściej postrzegane jako obszary wzajemnie powiązane. U podstaw takiego pojęcia jak demokracja energetyczna umieszczone powinny zostać silnie i dynamicznie rozwijające się technologiczne możliwości produkowania energii z ekologicznych, rozproszonych, niewyczerpalnych i ogólnodostępnych źródeł takich jak słońce, wiatr, woda czy geotermia. Koncepcja ta nie ogranicza się jednak wyłącznie do aspektów technicznych, obejmuje również aspekty związane z transformacją gospodarczą, kulturową, społeczną i przede wszystkim ekologiczną¹⁵⁵. Transformacja ta składa się z bardzo wielu działań i obszarów, jednak procesem, który w największym stopniu przyczynił się do jej rozwoju, jest rosnąca rola aktywnych uczestników rynku energii takich jak prosumenci, spółdzielnie energetyczne, klastry energii czy organizacje non-profit¹⁵⁶. Podmioty te mogą działać zarówno indywidualnie, jak i w ramach zorganizowanych struktur. Choć inicjatywy tego rodzaju powstają oddolnie, w odpowiedzi na potrzeby społeczności, ich skuteczny rozwój wymaga odpowiedniego wsparcia regulacyjnego. Dlatego obecnie coraz więcej reform rynku energii koncentruje się na tworzeniu ram prawnych i mechanizmów sprzyjających aktywnemu udziałowi obywateli w rynku energii¹⁵⁷.

6. Klasyczna definicja demokracji

Badanie demokracji energetycznej należy zacząć od badania samej demokracji. Jest to pojęcie o wiele szersze niż samo określenie reżimu politycznego¹⁵⁸, nic zresztą dziwnego, skoro pojawiła się po raz pierwszy już w VI wieku p.n.e. Co ciekawe, zamiast wyewoluować do pewnego spójnego pojęcia rozumianego podobnie przez wszystkich, rozwijała się w bardzo wielu różnych kierunkach. W literaturze podkreśla się wieloznaczność pojęcia demokracji, które może być rozumiane jako: idea (znaczenie teoretyczne), zespół wartości (znaczenie aksjologiczne), zbiór procedur – w szczególności wyborczych, definiujących ustrój demokratyczny (znaczenie proceduralne), a także jako skuteczna metoda sprawowania władzy (znaczenie funkcjonalne)¹⁵⁹. Pokazuje to jak szeroki zakres znaczeniowy może mieć to pojęcie. W polskim porządku prawnym zasadniczym punktem odniesienia w takich przypadkach jest analiza aktów normatywnych, jednak w przypadku demokracji nie uchwalono definicji

¹⁵⁵ D. Szwed, B. Maciejewska, *Demokracja energetyczna*, Warszawa 2013, s. 5.

¹⁵⁶ K. Szulecki, *Conceptualizing energy democracy*, „Environmental Politics” 2017/27, s. 2.

¹⁵⁷ M. Esmacili Shayan i in., *The Strategy of Energy Democracy and Sustainable Development: Policymakers and Instruments*, „Iranian (Iranica) Journal of Energy and Environment” 2022/13(2), s. 188.

¹⁵⁸ H. Zięba-Załucka, *Demokracja a biurokracja*, „Samorząd Terytorialny” 2011/7-8, s. 38.

¹⁵⁹ J. Szymanek, *Kryzys demokracji?*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2019/7, s. 1.

legalnej. Analiza kontekstów, w jakich pojęcie to występuje w regulacjach prawnych może jednak dostarczyć wskazówek co do aktualnego kierunku jego interpretacji.

Konstytucja RP¹⁶⁰ w art. 2 wskazuje, że „Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zgodnie z orzecznictwem, zasady sprawiedliwości społecznej to zbiór różnych wartości bezpośrednio i pośrednio wyrażonych w samej Konstytucji, które dotyczyć mogą między innymi ustroju państwa i relacji między państwem a jednostką¹⁶¹. Pozostałe zasady demokratycznego państwa prawnego zostały wyrażone w innych przepisach konstytucyjnych, np. zasada proporcjonalności ograniczeń praw jednostki, zasada legalizmu, zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej, czy prawo do sądu¹⁶². W tym rozumieniu jest to zatem system, który skupia się na zapewnieniu obywatelom sprawiedliwego uczestnictwa w sprawowaniu władzy. Mimo że demokracja jest systemem wskazanym w Konstytucji, cechuje ją to, iż w doktrynie postrzegana jest albo jako ideał, do którego się dąży, albo przeciwnie – jako system pełen wad¹⁶³. Najsłynniejszym tego przykładem może być wypowiedź W. Churchilla, w której stwierdził, że „demokracja jest najgorszą formą rządu, jeśli nie liczyć wszystkich innych form, których dotychczas próbowano”¹⁶⁴.

Poza Konstytucją można znaleźć bardzo wiele definicji tego pojęcia. Proceduralne podejścia wskazują po pierwsze na ważny udział wyborców, ale także na inne partycypacyjne formy aktywności obywateli. Z kolei podejścia aksjologiczne skupiają się na zasadach i wartościach¹⁶⁵. W literaturze wskazuje się na takie definicje, jak na przykład bardzo archaiczne ujęcie, że „demokracja jest zbitką dwóch innych słów greckich *demos* (lud) i *kratos* (władza), a więc etymologicznie znaczy dosłownie tyle, ile jest możliwych kombinacji definicji pojęcia <<lud>> i możliwych definicji pojęcia <<władza>>”¹⁶⁶. Innym przykładem może być bardzo proste: „system polityczny przyznający władzę polityczną ludowi”¹⁶⁷, czy za S. Alinskim, proces samostanowienia, w którym zwykli ludzie podejmują decyzje w dotyczących ich

¹⁶⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁶¹ Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997/5-6, poz. 64.

¹⁶² M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, 2021, art. 2, Lex.

¹⁶³ C. Leggewie, *Internauci, czyli: dobrze poinformowany obywatel w społeczeństwie współczesnym*, „Przegląd Europejski” 1998/4, s. 7.

¹⁶⁴ „[...] *democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time*” – cyt. za: W. Churchill, 1947.

¹⁶⁵ J. Szymanek, *Kryzys demokracji...*, s. 2.

¹⁶⁶ W. Irek, *Wokół pojęcia demokracji*, „Wrocławski Przegląd Teologiczny” 1993/1(2), s. 58.

¹⁶⁷ W. Ciszewski, *Czy demokracja to rządy większości wyłonionej w wyborach?*, „AVANT” 2018/9(1), s. 164.

sprawach¹⁶⁸. Wszystkie te definicje skupiają się na tym, że stawiają w swoim centrum właśnie obywatela. Ciężko jednak w dzisiejszych czasach rzeczywiście w sposób realny umożliwić każdemu obywatelowi identyczny poziom wpływu na podejmowanie decyzji i używanie władzy.

Dlatego też, pewnym znakiem rozpoznawczym współczesnej demokracji jest to, że instytucje opierają się głównie na demokracji pośredniej, co oznacza, że obywatele uczestniczą głównie w wyborach, a inne instytucje mają charakter uzupełniający. Wszelkie formy demokracji partycypacyjnej są więc raczej wykorzystywane incydentalnie, nawet na szczeblu samorządu lokalnego¹⁶⁹. Zatem demokracja energetyczna, musiałaby funkcjonować w trybie demokracji bezpośredniej. Demokracja bezpośrednia to system, w którym najważniejsze, często kontrowersyjne decyzje dotyczące spraw publicznych podejmowane są w powszechnych i bezpośrednich głosowaniach obywateli. We współczesnym świecie jest to system trudny do urzeczywistnienia, zatem za demokrację bezpośrednią uznaje się system demokracji przedstawicielskiej, który funkcjonuje głównie poprzez używanie prawa weta oraz inicjatywy ustawodawczej¹⁷⁰. I chociaż demokracja przedstawicielska pozwala na pewien konsensus i dyskusję społeczną, to demokracja bezpośrednia zapewnia obywatelom rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie państwa¹⁷¹.

W literaturze wskazuje się, iż demokratyczne instytucje ustrojowe znajdują zastosowanie, jeżeli istnieje odpowiednia struktura społeczna. W tym przypadku będzie to społeczeństwo obywatelskie, które zwłaszcza w zakresie demokracji energetycznej, nie powinno być utożsamiane z samorządem terytorialnym¹⁷². Można je uznać za znacznie szersze pojęcie, to jest, w bardzo prostym rozumieniu jako wszelkie inicjatywy społeczne. Czy też uznać, za M. Rymszą, za „takie, w którym obywatele biorą sprawy w swoje ręce, nie oglądając się na instytucjonalną pomoc rządu”¹⁷³. Właśnie to podejście umacnia się z roku na rok, ponieważ znaczna część obywateli skupia się na wszelkich możliwych wolnościach jakie

¹⁶⁸ A. Rychłowska-Niesporek, *Saul Alinsky – organizator społeczności lokalnej. W pięćdziesiątą rocznicę publikacji „Rules for Radicals”*, „Praca Socjalna” 2021/2, s. 122.

¹⁶⁹ A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011/12, s. 86-94.

¹⁷⁰ A. Konopelko, *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Polsce jako jeden z elementów procesu demokratyzacji systemu* [w:] A.S. Ąskevič (red.), *Sistemnaā transformaciā obšestva: istoričeskij opyt, sovremennost' i perspektivy. Sbornik naučnyh trudov kafedr social'no-gumanitarnykh nauk*, Brześć 2009, s. 126.

¹⁷¹ A. Doliwa, *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Samorząd Terytorialny” 2014/7-8, s. 141-147.

¹⁷² P. Sarnecki, *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 595-606.

¹⁷³ J. Regulski, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013/3, s. 5-9.

zostają im dane w prawie, samodzielnie organizując środki w celu skorzystania z nich. Zatem doktryna określa społeczeństwo obywatelskie jako efekt przemian społeczeństwa, a nie pewien uchwalony zestaw instrumentów mających służyć jego budowie¹⁷⁴. Świetnie wpisuje się to w ogólnoeuropejski kierunek, w jakim od lat zmierza Europa Zachodnia, tj. od samorządu lokalnego do zarządzania lokalnego¹⁷⁵. To właśnie w warunkach silnego rozwoju lokalnego, najlepiej odnajduje się koncepcja społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki temu także, na znaczeniu zyskuje demokracja energetyczna.

Pojęcie klasycznej demokracji należy utożsamiać raczej z ustrojem państwa. Jednak w związku z wielością podejść do tego pojęcia, wykształciły się różne modele demokracji, co prowadzi do różnych interpretacji. Jak wskazuje M. Rosenfeld „współcześnie należy mówić o liberalizmie konstytucyjnym (*constitutional liberalism*), który różni się od liberalnego konstytucjonalizmu (*liberal constitutionalism*). Liberalizm konstytucyjny jest formą rządów nie zaś trybem wyborów tego rządu”¹⁷⁶. Zatem pojęcie demokracji powinno odnosić się do formy rządu. Jak jednak wskazuje B. Sitek, często pojęcie „demokracja” w narracji publicznej jest używane nominalnie do osiągnięcia określonych celów politycznych, społecznych czy ideologicznych¹⁷⁷. Tymczasem przymiotnik „demokratyczny” ma swoje własne znaczenie, które nie zawsze jest jasno określone. W literaturze, dokumentach politycznych i publicystyce pojawia się często w sposób kontekstowy, uproszczony, bez głębszej refleksji nad jego zakresem i odniesieniem¹⁷⁸. Jak trafnie zauważa M. Karwat, przymiotnik „demokratyczny” najczęściej odnosi się do ustrojowego kontekstu państwa, w którym władza sprawowana jest przez obywateli, w ich imieniu i pod ich kontrolą¹⁷⁹. Zatem w przypadku takich pojęć jak „demokracja energetyczna” mamy do czynienia z innym, bardziej funkcjonalnym znaczeniem. Nie chodzi tu o odniesienie się do ustroju, lecz o sposób organizacji systemu energetycznego, w którym obywatele i społeczności lokalne mają realny wpływ na decyzje dotyczące produkcji, dystrybucji i konsumpcji energii.

¹⁷⁴ M. Radziszewski, *Wybrane instrumenty wykorzystywane w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2016/6, s. 49-50.

¹⁷⁵ L. Rajca, *Demokracja lokalna i regionalna w państwach Europy Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2008/6, s. 15-17.

¹⁷⁶ B. Sitek, *O jaką demokrację walczymy? Kilka uwag o demokracji na tle historycznoprawnym*, „Prawo i Więź” 2024/3(50), s. 19.

¹⁷⁷ B. Sitek, *O jaką demokrację...*, s. 9.

¹⁷⁸ M. Karwat, *Demokracja, demokratyczny, demokratyzm jako pojęcia syndromatyczne*, „Społeczeństwo i Polityka” 2020/4(65), s. 81.

¹⁷⁹ M. Karwat, *Demokracja...*, s. 80.

7. Demokracja energetyczna

Nie ma jednej, legalnej bądź powszechnie uznanej definicji demokracji energetycznej, podjęto jednak wiele prób zdefiniowania tego pojęcia. Skupiają się one na wskazaniu kto kontroluje środki produkcji i zużycia energii¹⁸⁰. Szukając początku demokracji energetycznej, najczęściej można trafić na działalność berlińskiej grupy *Gegenstrom*, ruchu na rzecz sprawiedliwości klimatycznej. Na jednym z tzw. obozów klimatycznych w Lausitz w 2012 r. zdefiniowano demokrację energetyczną jako stan, w którym każda osoba ma zapewniony dostęp do wystarczającej ilości energii w ramach społecznych i demokratycznych środków produkcji¹⁸¹. Całkiem podobnie demokracja energetyczna rozumiana jest przez amerykańskie inicjatywy Związków Zawodowych na rzecz Demokracji Energetycznej (*Trade Unions for Energy Democracy*), gdzie nacisk położony został na sprawę własności oraz wpływu na środowisko. Zauważono tam, że cechą istotną demokracji energetycznej jest również silny element publiczny, który gwarantuje jej legitymizację¹⁸², tj. „demokracja energetyczna dotyczy zdolności pracowników i społeczności do decydowania o tym, kto jest właścicielem i operatorem naszych systemów energetycznych, w jaki sposób energia jest wytwarzana i w jakim celu”¹⁸³.

Starając się usystematyzować pojęcie demokracji energetycznej, warto odwołać się do koncepcji M.J. Burke’a, który proponuje tzw. ujęcie tranzycyjne. W jego ramach demokracja energetyczna obejmuje zarówno działalność zbiorową, w której definiowane są problemy, poszukiwane rozwiązania i formułowane motywacje do wprowadzania zmian społeczno-technologicznych, jak i dyskurs wartości tworzony przez członków danej społeczności. Istotnym elementem są także projekty technologiczne, które wyznaczają konkretne cele do osiągnięcia w przyszłości, a całość uzupełnia czynnik określany jako zależność ścieżkowa, odnoszący się zarówno do okoliczności ułatwiających pożądany rozwój, jak i do podmiotów lub uwarunkowań go blokujących¹⁸⁴. Jak wskazuje R. Rosicki, podejście takie podkreśla i

¹⁸⁰ K. Jenkins, *Energy Justice, Energy Democracy, and Sustainability: Normative Approaches to the Consumer Ownership of Renewables* [w:] J. Lowitzsch (red.), *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Springer International Publishing, Cham 2019, s. 79-97.

¹⁸¹ M. Szyrski, *Demokracja energetyczna jako nowe zjawisko w Europie* [w:] *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019, s. 30-31.

¹⁸² S. Sweeney, K. Benton-Connell, L. Skinner, *Power to the People. Toward Democratic Control of Electricity Generation*, Ithaca 2015.

¹⁸³ „Energy democracy is about workers’ and communities’ ability to decide who owns and operates our energy systems, how energy is produced, and for what purpose” – cyt. za: S. Sweeney, K. Benton-Connell, L. Skinner, *Power...*, s. 23.

¹⁸⁴ R. Rosicki, *Kultury energetyczne Unii Europejskiej*, Poznań 2018, s. 220.

uwypatnia polityczny wymiar transformacji energetycznej¹⁸⁵. Często w literaturze, badając pojęcie demokracji energetycznej, pojawia się dychotomiczny sposób jej rozumienia: jednym z jego elementów jest partycypacja polityczna, czyli wpływ na kierunki polityki energetycznej państwa i przebieg transformacji energetycznej, a drugim udział obywateli w produkcji energii¹⁸⁶.

Inna definicja demokracji energetycznej kładzie nacisk na możliwość przejęcia przez osoby o niskich dochodach i społeczności mniej uprzywilejowane kontroli nad zasobami energetycznymi w celu wzmocnienia ich wspólnot, również poprzez samo dostarczanie energii, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i politycznym. Istotnym elementem tego ujęcia jest włączenie zasobów energetycznych do sfery własności publicznej lub wspólnotowej oraz zapewnienie nad nimi wspólnotowej kontroli^{187,188}. W takim ujęciu demokracja energetyczna może stanowić remedium na problemy społeczne na najniższym poziomie, pozwala mieszkańcom na aplikowanie innowacyjnych rozwiązań oraz podejmowanie śmiałych decyzji, dotyczących najlepszego dla nich sposobu jej produkcji oraz używania. Taka oddolna strategia pozwala na pełne wykorzystanie zaangażowania zbiorowości lokalnych, w których przy okazji budowana jest świadomość ekologiczna w zakresie odpowiedzialności za środowisko. Istotne jest również to, że oddolne projekty mogą być finansowane przez akumulację kapitału przedsiębiorczości lokalnej, bez angażowania dużych przedsiębiorstw¹⁸⁹. Tym samym cały zysk wygenerowany poprzez niewielkie inwestycje społeczności lokalnej może wrócić do tej społeczności. Według C. Kunze’a i D. Beckera, cztery podstawy wymiaru demokracji energetycznej to własność, produkcja, zatrudnienie i ekologia wraz z oszczędnością¹⁹⁰.

Demokracja energetyczna jest terminem, który został dobrze opracowany w literaturze międzynarodowej, niestety znacznie skromniej w polskiej. Z perspektywy polskiej istotne jest, że Zielony Instytut we współpracy z przedstawicielami Fundacji Heinrich-Böll-Stiftung w Warszawie jako jedni z pierwszych stworzyli definicję, która jest obecnie najczęściej

¹⁸⁵ R. Rosicki, *Kultury...*, s. 220.

¹⁸⁶ R. Rosicki, *Kultury...*, s. 220.

¹⁸⁷ D. Fairchild, A. Weinrub (red.), *Energy Democracy: Advancing Equity in Clean Energy Solutions*, Waszyngton 2017, s. 6.

¹⁸⁸ „Adding to this definition, energy democracy indicates: a way to frame the international struggle of working people, low-income communities, and communities of color to take control of energy resources from the energy establishment and use those resources to empower their communities—literally (providing energy), economically, and politically. It means bringing energy resources under public or community ownership and/or control, a key aspect of the struggle for climate justice...and an essential step toward building a more just, equitable, sustainable, and resilient economy” – cyt. za: D. Fairchild, A. Weinrub (red.), *Energy Democracy...*, s. 6.

¹⁸⁹ R. Rosicki, *Kultury...*, s. 221.

¹⁹⁰ C. Kunze, D. Becker, *Energy Democracy in Europe. A Survey and Outlook*, Bruksela 2014.

powoływana w polskich opracowaniach. Jej rozpowszechnieniu służyła akcja „Power to the People” promująca OZE i moc ludzi uwalniających się od monopolu XX wieku¹⁹¹. Zgodnie z tą definicją, demokracja energetyczna jest to system, w którym społeczeństwo w sposób aktywny uczestniczy w wyborze i budowaniu modelu energetycznego, mając nad nim kontrolę¹⁹². W ramach tego opracowania podkreślono, że w lokalnych społecznościach pojawiają się kooperatywy energetyczne, czyli nowe formy własności energii, które umożliwiają uczestnictwo wielu podmiotów, używanie OZE, czerpanie energii na własne potrzeby i na sprzedaż oraz dążenie takich kooperatywów do samowystarczalności energetycznej¹⁹³. Warto również, za M. Szyrskim, zwrócić uwagę, że demokracja energetyczna u podstaw ma szeroko rozumianą swobodę. Poszanowanie swobody obywateli przez władzę państwową przejawia się w różnych płaszczyznach:

- swoboda w zakresie dostępu do energii;
- swoboda w zakresie wyboru źródła energii;
- swoboda w zakresie dysponowania energią wytworzoną w instalacji oraz niezależność od gospodarki, dostaw energii i innych zjawisk zewnętrznych¹⁹⁴.

Demokracja energetyczna opiera się na wzroście roli obywateli czy to działających samodzielnie, czy w ramach kooperatywów energetycznych. Może przejawiać się również jako przekazanie gminom kontroli niektórych funkcji, które wcześniej pełniły przedsiębiorstwa energetyczne. Istotna jest również partycypacja, sprawiedliwość, legitymizacja i zrównoważenie środowiska¹⁹⁵. Kluczowe dla niniejszej pracy jest to, że demokracja energetyczna gwarantuje rosnący udział społeczeństwa w kształtowaniu polityki energetycznej, pozwala na przekazanie głosu, władzy i możliwości mniejszym, mniej uprzywilejowanym grupom. Wszystko to za sprawą postępu technologicznego oraz zmian w obywatelskim podejściu do tematu energii.

Demokracja energetyczna jest przy tym szczególnie istotna dla zachowania bezpieczeństwa energetycznego. Jak wskazuje T. Mitchell, świetnym przykładem tej zależności są państwa uzależnione od dochodów z eksportu surowców. Często duże dochody z tego sektora

¹⁹¹ E. Okraszewska, *Demokracja energetyczna – społeczeństwa jako prosumenci energii elektrycznej*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2016/43(2), s. 40.

¹⁹² D. Szwed, B. Maciejewska, *Demokracja energetyczna*, Warszawa 2014, s. 4.

¹⁹³ D. Szwed, B. Maciejewska, *Demokracja...*, s. 5.

¹⁹⁴ M. Szyrski, *Demokracja energetyczna...*, s. 32-33.

¹⁹⁵ K. Szulecki, *Conceptualizing energy...*, s. 7-8.

nie przekładają się na równą dystrybucję ich w społeczeństwie. Wskazuje on, że cały przemysł naftowy jest ze swej istoty antydemokratyczny, ponieważ środki finansowe z eksportu ropy prowadzą do swoistego kupowania poparcia dla takiego działania. Efektem angażowania szeregu podmiotów społecznych jest odrealnienie dla nich jakichkolwiek inwestycji w mniejsze centra wytwarzania¹⁹⁶. Drugi element bezpieczeństwa energetycznego bardzo jasno widać na przykładzie agresji Rosji na Ukrainę, która rozpoczęła się 24 lutego 2022 r. Pierwszym aspektem jest tu próba wpływania na kraje, m.in. członków NATO, w celu skłonienia ich do nieświadczania pomocy Ukrainie i nienakładania sankcji na Rosję poprzez manipulowanie dostawami gazu. Drugim aspektem jest przejmowanie przez Rosję obiektów infrastruktury służącej do wytwarzania energii w ramach działań wojennych, w celu ograniczenia dostępu do energii mieszkańcom zajętego terytorium. Skutki takich działań mogły zostać ograniczone przez posiadanie małych instalacji energetyki obywatelskiej, które przynajmniej w części doby byłyby w stanie dostarczać koniecznej energii elektrycznej. Dlatego też rozproszone wytwarzanie w ramach demokracji energetycznej jest kluczowe dla podniesienia bezpieczeństwa energetycznego.

Koncepcja demokracji energetycznej definitywnie nie jest w pełni zbieżna z koncepcją energetyki rozproszonej, chociaż mają one ze sobą wiele wspólnego, przede wszystkim obie stanowią podstawy do funkcjonowania społeczności energetycznych. Co więcej, wydaje się, że są one ze sobą silnie powiązane, nie ma możliwości budowania energetyki rozproszonej bez lokalnego ruchu opartego na demokracji energetycznej, jak również nie ma możliwości działania w ramach demokracji energetycznej, kiedy nie ma możliwości technicznych wynikających z energetyki rozproszonej.

8. Podsumowanie

Bezpieczeństwo energetyczne, demokracja energetyczna oraz aktywność społeczeństwa stanowią trzy odrębne, lecz wzajemnie przenikające się wymiary współczesnej transformacji energetycznej. Każdy z nich może być analizowany niezależnie, jednak dopiero ich połączenie ujawnia pełnię możliwości i potencjał zmian na rynku energii. Takie zintegrowane podejście pozwala na postrzeganie tych komponentów jako jednej spójnej konstrukcji, w której bezpieczeństwo energetyczne odpowiada za cel działania. Demokracja energetyczna wprowadza mechanizmy włączania obywateli w ten proces, a wymiar społecznościowy nadaje tym procesom zakorzenienie lokalne i impuls do wspólnego działania. Znajduje to

¹⁹⁶ R. Rosicki, *Kultury...*, s. 221.

odzwierciedlenie w społecznościach energetycznych, które łączą potrzebę stabilnych dostaw energii z potrzebą uczestnictwa i wspólnego działania.

Koncepcja wytwarzania energii w małej skali nie jest czymś oczywistym. Patrząc na historię rozwoju regulacji prawnej w zakresie europejskiego i polskiego rynku energii, co szerzej zostało opisane w kolejnym rozdziale, historycznie rynki energii opierały się na kilku bardzo dużych podmiotach, które miały monopol na wszelkie działania w zakresie wytwarzania energii i obrotu nią. Jednak obecnie zarówno na europejskim, jak i polskim rynku obserwuje się istotne zmiany, które polegają na stopniowym odchodzeniu od centralnie zarządzanych elektrowni, które korzystają z paliw kopalnych, na rzecz demokracji energetycznej, która w swoim centrum ma OZE¹⁹⁷. Pojawiają się też w doktrynie głosy nawołujące do wprowadzenia prawa do energii do traktatów międzynarodowych co da „wyraz społecznego odczucia istotności tego prawa, wpisywać się będzie w rolę integracyjną prawa międzynarodowego i będzie sposobem na odzwierciedlenie akceptowanego społecznie systemu wartości w systemie prawnym”¹⁹⁸. Należy definitywnie poprzeć takie podejście do prawa do energii jako chronionego prawnie i uznać, że wspieranie takich działań to wsparcie rozwoju demokracji energetycznej.

Koncepcja demokracji energetycznej zakłada szerokie uczestnictwo obywateli w procesie transformacji energetycznej, w szczególności poprzez stworzenie możliwości uczestniczenia na równi z innymi podmiotami w podejmowaniu decyzji, które mają wpływ na całą społeczność i jej sytuację energetyczną. Ma to pewien bardzo ciekawy skutek w postaci zatarcia granic pomiędzy wyodrębnionymi uczestnikami rynku energii, takimi jak producent czy odbiorca¹⁹⁹. Element OZE jest szczególnie istotny, ponieważ poza oczywistymi korzyściami ekologicznymi, jest on w stanie zapewnić udział mniejszych jednostek oraz gospodarstw domowych we własności elementów uczestniczących w całym procesie wytwarzania energii²⁰⁰. Wynika to z tego, że inwestycje w OZE są w stanie być konkurencyjne cenowo oraz realizowane w mniejszej skali, co pozwala na podejmowanie decyzji oraz inwestowanie w nie przez mniejsze podmioty, co nie jest możliwe w przypadku, na przykład, elektrowni węglowej, a co dopiero elektrowni atomowej.

¹⁹⁷ K. Świeca, *Status prawny prosumenta odnawialnych źródeł energii w wybranych aspektach prawa krajowego oraz prawa wtórnego Unii Europejskiej na przykładzie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, „Teka of Political Science and International Relations – UMCS” 2022/17(1), s. 91.

¹⁹⁸ E. Milczarek, *Aksjologiczne i prawne...*, s. 213.

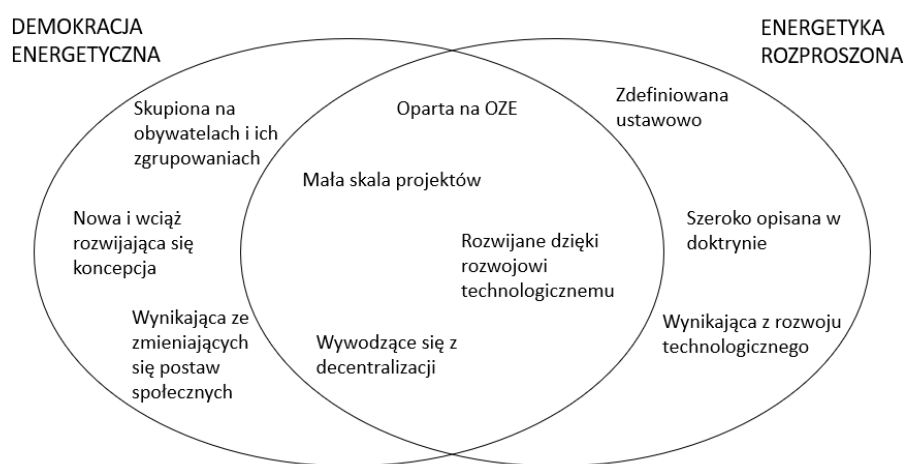
¹⁹⁹ *Działanie dla klimatu*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/18024.pdf> (dostęp: 12.08.2023 r.), s. 68.

²⁰⁰ *Działanie dla klimatu...*, s. 68.

Koncepcja, że mniejsze podmioty mogą mieć swój udział na rynku tworzona była przez bardzo wiele lat, ale jej zaistnienie wymagało określonej postawy obywateli, którzy musieli wskazywać na chęć uczestniczenia aktywnie na rynku energii. Takie właśnie ruchy, zmierzające do zaangażowania obywateli, pozwalające na kształtowanie ich własnej sytuacji energetycznej, to ruchy oparte na demokracji energetycznej. Bardzo dobrym przykładem takich ruchów mogą być działania podejmowane w Niemczech. Wskazuje się, że już w 2018 r. działały tam 824 spółdzielnie energetyczne, jak również bardzo wielu prosumentów. Innym przykładem jest też Dania, gdzie już w 1999 r. odnotowano rekord ilości spółdzielni energetycznych wynoszący 9312²⁰¹. Ilość nie oddaje jednak wagi takich inicjatyw, warto więc wskazać, że w Niemczech energia pochodząca z obywatelskich inicjatyw energetycznych stanowi około 1/8 całkowitej energii wyprodukowanej w tym kraju²⁰².

Takie zjawiska to jednak przejaw nie tylko demokracji energetycznej, ale również po prostu decentralizacji i uspołecznienia własności, a poprzez to rozproszonej struktury produkcji energii, która obejmuje nie tylko wymienione wyżej spółdzielnie, ale również prosumentów i klastry energetyczne²⁰³, a także wszelkie inne formy wytwarzania energii w rozproszeniu. Jednak nie należy łączyć pojęcia energetyki rozproszonej i demokracji energetycznej, a przez to dopatrywać się ich zbieżności. Mimo, że wynikają z siebie nawzajem i żadne z nich nie może funkcjonować w pełni bez drugiego, są to dwa odmienne pojęcia, co pokazano na Rysunku 1.

Rysunek 1. Zakres pokrywania się pojęć demokracji energetycznej i energetyki rozproszonej



Źródło: Opracowanie własne.

²⁰¹ *Działanie dla klimatu...*, s. 68.

²⁰² C. Kunze, S. Becker, *Energy democracy...*, s. 56.

²⁰³ R. Rosicki, *Kultury...*, s. 220.

Energetyka rozproszona jest pojęciem, które bardzo często pojawia się w prawie wtórnym UE, ujmującym możliwości aktywnego funkcjonowania obywatela w sektorze energii, co z kolei stanowi trzon koncepcji demokracji energetycznej²⁰⁴. Jak wskazano powyżej, kierunek ten jest szczególnie istotny, ponieważ umożliwia lokalne działanie energetyki, będące odwrotnym biegunem wielkoskalowej energetyki, takiej jak węglowa, czy przede wszystkim jądrowa, pozwalająca na lokalną kontrolę nad źródłami wytwarzania. Ważny w tym zakresie jest sygnalizowany wyżej element współwłasności lub własności nad instalacjami wytwórczymi, który pozwala jeszcze pełniej wskazać na tego typu lokalne zarządzanie.

Oba pojęcia posiadają szeroki zakres znaczeniowy i zostały wielokrotnie poddane analizie w doktrynie, jednak w przypadku energetyki rozproszonej znacznie częściej wskazuje się na konkretne i bezpośrednie korzyści wynikające z jej rozwoju, co w dużej mierze wynika z faktu, że jest ona w sposób bardziej szczegółowy i spójny opisana zarówno w aktach prawnych, jak i w literaturze przedmiotu. W szczególności podkreśla się jej ścisłe powiązanie z bezpieczeństwem energetycznym, które w odróżnieniu od energetyki rozproszonej posiada definicje legalne w wielu porządkach prawnych, w tym w polskim prawie oraz w sektorowych regulacjach Unii Europejskiej, a także stanowi jeden z fundamentów polityki energetycznej i jest traktowane jako kluczowy cel oraz punkt odniesienia dla działań związanych z transformacją energetyczną.

W unijnym pakiecie „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” przyjęto założenie, że sprawiedliwa transformacja energetyczna wymaga zaangażowania wszystkich uczestników rynku energii, a rozwój energetyki rozproszonej umożliwi przyspieszenie transformacji energetycznej. Duże nadzieje w tym zakresie wiążą się z powstaniem lokalnych społeczności energetycznych²⁰⁵. Zatem w realizacji demokracji energetycznej i energetyki rozproszonej silny udział będą odgrywały wspomniane wyżej społeczności energetyczne. Na poziomie Unii Europejskiej są one określane pojęciem „communities”, tłumaczone na język polski jako „społeczności”. Nie poświęca się jednak na poziomie UE wiele miejsca zdefiniowaniu tego pojęcia. Z kolei w polskim porządku prawnym funkcjonują obecnie OSE, klastry energii i spółdzielnie energetyczne, które w języku prawniczym często określane są zbiorczo społecznościami energetycznymi. Po analizie alternatywnego pojęcia „wspólnoty”, wydaje się, że to poprawne, ponieważ pojęcie „wspólnoty” jest zbyt ograniczone. Na poziomie UE z tytułu silnego związania z tworzeniem się wspólnoty, a na poziomie krajowym wydaje

²⁰⁴ K. Świeca, *Status prawny...*, s. 97.

²⁰⁵ D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*, s. 9.

się być zbyt wąskie. Funkcjonujące formy zostały opisane w rozdziale 3, a ich formy prawne działania zostały poddane szczegółowej analizie w rozdziale 5.

Niezależnie od tego, jakim pojęciem zostaną określone, należy dostrzec ich znaczący potencjał w zakresie wzmacniania spójności społecznej, wspierania osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej, budowania lokalnej solidarności i sieci wzajemnej pomocy, a także inicjowania wspólnych działań odpowiadających na realne potrzeby danej społeczności²⁰⁶. Społeczności energetyczne mogą przyczynić się do rozwoju lokalnego i adresowania problemów społecznych takich jak ubóstwo energetyczne, tworzenie miejsc pracy czy rozwój usług społecznych²⁰⁷. Co więcej, działania w takich strukturach zwiększają akceptację społeczną dla projektów z zakresu energii odnawialnej i ułatwiają mobilizację prywatnych inwestycji kapitałowych w czystą transformację energetyczną²⁰⁸. Szeroki zakres korzyści jakie oferują zostanie opisany szczegółowo w zakończeniu. Należy jednak podkreślić, że obywatele są znacznie bardziej skłonni zaakceptować przedsięwzięcia, w których mogą aktywnie uczestniczyć i z których mogą czerpać bezpośrednie korzyści. W wielu przypadkach perspektywa poprawy wyników ekonomicznych w skali ogólnospołecznej²⁰⁹ jest mniej przekonująca niż możliwość osobistego skorzystania z efektów danego projektu. Równie istotnym czynnikiem pozostaje rozwój regulacji prawnych umożliwiających tego rodzaju działania. Historia pokazuje, że kooperatywy energetyczne powstawały jeszcze przed wprowadzeniem regulacji na poziomie UE, jednak to spójna regulacja prawna zwiększa skalę i jakość takich rozwiązań.

²⁰⁶ M. Jaszcz, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 54.

²⁰⁷ M. Jaszcz, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 57.

²⁰⁸ M. Koltunov, S. Pezzutto, A. Bisello, G. Lettner, A. Hiesl, W. van Sark, A. Louwen, E. Wilczynski, *Mapping of...*, s. 2.

²⁰⁹ M. Koltunov, S. Pezzutto, A. Bisello, G. Lettner, A. Hiesl, W. van Sark, A. Louwen, E. Wilczynski, *Mapping of...*, s. 17.

Rozdział II

Rozwój regulacji prawnej w zakresie energetyki rozproszonej

1. Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie, jak na przestrzeni kolejnych lat kształtowało się podejście prawodawcy, zarówno na poziomie UE, jak i Polski, do rozwoju energetyki rozproszonej oraz jak zmieniały się priorytety i mechanizmy regulacyjne w tym obszarze. Poszczególne akty prawne stopniowo odchodziły od modelu energetyki scentralizowanej na rzecz rozwiązań wspierających lokalne wytwarzanie energii, co w konsekwencji stworzyło podstawy prawne dla powstania społeczności energetycznych. Analiza ta ma również na celu wykazanie, że społeczności energetyczne nie są instytucją oderwaną od wcześniejszych procesów legislacyjnych, lecz stanowią ich naturalną kontynuację i rozwinięcie.

Na funkcjonowanie społeczności energetycznych istotny wpływ wywierają zarówno regulacje prawne, jak i dokumenty strategiczne, które wyznaczają kierunki rozwoju energetyki rozproszonej. Mogą one wspierać i promować określone rozwiązania organizacyjne i technologiczne oraz stymulować popyt na nowoczesne, efektywne systemy energetyczne. Z drugiej strony, jeśli przyjmowane instrumenty okażą się nieproporcjonalne lub niedostosowane do specyfiki tego segmentu rynku, mogą stać się poważną barierą dla jego rozwoju i wdrażania innowacyjnych technologii²¹⁰. Warto podkreślić, że pojęcie społeczności energetycznych jako odrębnej kategorii uczestników rynku energii pojawiło się w prawie stosunkowo niedawno, na etapie rozwiniętej już energetyki rozproszonej. Nie oznacza to jednak, że sama idea była nowa. Wcześniejsze inicjatywy wspólnego wytwarzania energii przez grupy podmiotów stanowiły jej bezpośredni fundament.

To właśnie regulacje prawne, a w szerszym ujęciu, polityka energetyczna, stanowią w tym kontekście zasadniczy impuls do działania. Politykę energetyczną należy rozumieć jako „wyodrębniony segment polityki gospodarczej państwa i najczęściej określa się ją jako skoordynowany kompleks działań prawnych i faktycznych funkcjonalnie ze sobą powiązanych przez podmiot prawa publicznego (z reguły realizowany przez jego organy, czyli władzę

²¹⁰ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza...*, s. 18.

publiczną), zmierzających do takiego ukształtowania sektora energetycznego gospodarki, aby w sposób optymalny realizował założone cele społeczno-gospodarcze”²¹¹. Rozwagać można czy same możliwości techniczne, pozbawione odpowiedniego wsparcia regulacyjnego w postaci zachęt, mechanizmów konkurencyjnych oraz rozwiązań sprzyjających decentralizacji, nie doprowadziłyby do rozwoju energetyki rozproszonej w takim kształcie, jaki obserwujemy współcześnie. To właśnie ramy prawne wyznaczają zakres i narzędzia, jakimi władze publiczne mogą korygować mechanizmy rynkowe w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, konkurencyjności oraz zrównoważonego rozwoju. Obowiązujące przepisy ustawy prawo energetyczne i publicznego prawa gospodarczego określają, jakie środki administracyjnoprawne o charakterze władczym przysługują państwu wobec uczestników rynku energii. Na ich podstawie wyspecjalizowane organy, w szczególności regulator rynku oraz operatorzy systemów sieciowych, wydają koncesje, zatwierdzają taryfy, kontrolują wykonywanie obowiązków o charakterze służby publicznej oraz nakładają sankcje administracyjne za naruszenia. Takie działania umożliwiają nie tylko realizację celów polityki energetycznej, ale również wspierają transformację w kierunku bardziej zrównoważonego i zdecentralizowanego modelu wytwarzania energii. Działania państwa w obszarze prawa energetycznego są w doktrynie postrzegane jako zgodne z metodą właściwą dla publicznego prawa gospodarczego, polegającą na stosowaniu instrumentów władczych w postaci nakazów i zakazów. Ich wykonanie zabezpieczone jest sankcją, co odróżnia je od mechanizmów charakterystycznych dla prawa prywatnego²¹². Charakterystyczną cechą prawa energetycznego jest także silne powiązanie z problematyką socjotechniczną. Oznacza to konieczność uwzględniania dorobku nauk pozaprawnych tj. ekonomii, nauk o zarządzaniu, nauk społecznych, środowiskowych, a przede wszystkim technicznych, bez których nie sposób poprawnie kształtować regulacji w tym obszarze. Wiedza ta jest absolutnie podstawowa dla poprawnego i prawidłowego stanowienia regulacji w obszarze prawa energetycznego²¹³. Dlatego tak istotne jest prześledzenie kolejnych etapów regulacji w zakresie energetyki rozproszonej oraz najnowszych zmian legislacyjnych. Rozwój tego segmentu rynku dokonuje się bowiem przede wszystkim poprzez instrumenty prawne, a przyszłość społeczności energetycznych w przewidywalnej perspektywie będzie zależeć od dalszego wsparcia

²¹¹ M. Marszałek, *Normatywne uwarunkowania procesu wdrażania transformacji energetycznej w Polsce na podstawie polityk energetycznych UE i Polski oraz wobec zagrożeń i wyzwań unijnego wewnętrznego rynku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2018/1(16), s. 66.

²¹² E. Kosiński, *Czy istnieje prawo energetyczne? Część 1: przedmiot, podmioty i metoda regulacji prawa energetycznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2022/4101, s. 793.

²¹³ E. Kosiński, *Czy istnieje...*, s. 793-794.

regulacyjnego²¹⁴. Potwierdzeniem tego wydaje się być w szczególności kryzys kalifornijski, stanowiący istotną lekcję dla wszystkich rynków energetycznych. Wydarzenie to wskazuje, że niezaplanowana deregulacja sektora energii może prowadzić do wręcz katastrofalnych skutków w zakresie bezpieczeństwa energetycznego²¹⁵. Doświadczenia takie pokazują wyraźnie, że kształtowanie rynku energii wymaga ostrożnej i przemyślanej regulacji. To prawo, a nie same możliwości techniczne, wyznacza ramy rozwoju energetyki rozproszonej i przesądza o tym, czy będzie ona sprzyjała bezpieczeństwu, konkurencyjności i zrównoważonemu rozwojowi. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma dorobek prawny UE, która od początku XXI wieku stopniowo budowała fundamenty pod obecny model zdecentralizowanej energetyki.

2. Analiza rozwoju regulacji w zakresie energii rozproszonej na poziomie UE

2.1. Podział kompetencji między państwami członkowskimi a UE w zakresie energii i ochrony klimatu

Analiza regulacji prawnej w zakresie społeczności energetycznych nie powinna być prowadzona w oderwaniu od szerszych ram regulacyjnych dotyczących funkcjonowania rynku energii. To właśnie rynek energii, kształtowany przez te regulacje, stanowi kontekst, w którym tego rodzaju inicjatywy mogą powstawać, rozwijać się i funkcjonować. Z tego względu rozważania na temat społeczności energetycznych warto rozpocząć od omówienia ewolucji unijnego i krajowego rynku energii, co pozwoli uchwycić kluczowe uwarunkowania ich rozwoju. Rynek energii, podobnie jak wiele zagadnień poruszanych w niniejszym opracowaniu, powinien być analizowany w dwóch perspektywach: jako wewnętrzny rynek energii Unii Europejskiej, ukształtowany w oparciu o dorobek prawa unijnego, oraz jako rynek krajowy danego państwa członkowskiego, działający w ramach kompetencji dzielonych określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Energetyka należy do szczególnej kategorii obszarów, które – zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. i) Traktatu o funkcjonowaniu UE – objęte są kompetencjami dzielonymi pomiędzy UE a państwami członkowskimi²¹⁶. Konieczne zatem jest przeanalizowanie, gdzie przebiega granica pomiędzy samodzielnością państw członkowskich a ich obowiązkiem dostosowania się do kierunków rozwoju wyznaczanych przez politykę unijną w zakresie rynku energii.

²¹⁴ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja energetyki w Polsce*, Warszawa-Toruń 2000, s. 16.

²¹⁵ Zob. J. Malko, *O mądrości przed i po szkodzi*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2006/4; W. Kwinta, *Kryzys energetyczny Kalifornii*, „Polska Energia” 2011/11.

²¹⁶ M. Szyrski, *A new EU energy policy: Towards local democracy*, „Zeszyty Prawnicze” 2018/18(3), s. 208-209.

O. Cherednychenko przedstawia trzy modele relacji między prawem UE regulującym stosunki prywatne a krajowym prawem prywatnym. Jednym z przejawów tej autonomii jest separacja, rozumiana jako całkowite rozdzielenie, przejawiające się między innymi w nieuwzględnianiu orzecznictwa sądów UE przy orzekaniu. Drugi model to substytucja, polegająca na tym, że prawo UE zastępuje (i harmonizuje) krajowe prawo prywatne poprzez bezpośrednie regulacje lub transpozycję dyrektyw. Trzeci model natomiast zakłada, że prawo UE nie zastępuje krajowego prawa prywatnego, lecz wpływa na jego interpretację i stosowanie przez sądy krajowe – na przykład poprzez ustanawianie standardów dla określonych działań w sferze prawa publicznego²¹⁷. Obszar energii w tym podziale można umieścić pomiędzy modelem substytucji i komplementarności. Nie mamy tu do czynienia z pełnym zastąpieniem prawa krajowego. W wielu przypadkach to jednak implementacja prawa unijnego, a w przypadku rozporządzeń jego bezpośrednie stosowanie, stanowi podstawę regulacji danego obszaru energetyki w państwach członkowskich. Za M. Szyrskim wskazać można, że relacja pomiędzy prawem UE a prawem krajowym w omawianym zakresie cechuje się jedynie częściową zbieżnością, zarówno w odniesieniu do kierunków, jak i strategii działania obu polityk²¹⁸. Wynika to z tego, że cele krajowe to „równoważenie dążeń uczestników rynku energii do maksymalizacji osiąganego efektu finansowego z koniecznością stabilnego funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, przede wszystkim wytwórców i operatorów systemu zgodnego z tą polityką, a z drugiej strony – odbiorców oczekujących niskich cen, niezawodności i stabilności dostaw”²¹⁹, podczas gdy na poziomie UE widać „silne dążenie do rozwoju nowych technologii wytwórczych, bez zachęty do restytucji lub rozwoju w odniesieniu do technologii nieopartych na OZE lub kogeneracji”²²⁰.

W tych rozważaniach warto wyjść od kształtowania się europejskiego rynku energii. W latach dziewięćdziesiątych zarówno rynek energii elektrycznej, jak i gazu ziemnego UE były zmonopolizowane, ale podjęto pierwsze kroki w celu otwarcia tych rynków na konkurencję²²¹. Należy zauważyć, że do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony nie było podstaw do prowadzenia oddzielnej, unijnej polityki w dziedzinie energii²²². Traktat ten wprowadził takie

²¹⁷ O.O. Cherednychenko, *Islands and the Ocean: Three Models of the Relationship between EU Market Regulation and National Private Law*, „The Modern Law Review” 2021/84(6), s. 1296-1297.

²¹⁸ M. Szyrski, *A new...*, s. 208-209.

²¹⁹ M. Marszałek, *Normatywne...*, s. 74.

²²⁰ M. Marszałek, *Normatywne...*, s. 75.

²²¹ Parlament Europejski, *Noty tematyczne o Unii Europejskiej. Wewnętrzny rynek energii*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/45/wewnetrzny-rynek-energii> (dostęp: 13.07.2023 r.).

²²² P. Siwior, *Prawo klimatyczne i polityka klimatyczna UE – rozwój i przyszłe kierunki* [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. A. Borek, Warszawa 2021, s. 23.

podstawy – są to art. 114 i art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE)²²³. Art. 114 odnosi się do kształtowania rynku wewnętrznego i stanowi podstawę wprowadzania konkurencji również w innych sektorach, zarówno przed zmianami w rynku energii, jak i po nich. Art. 194 odnosi się już bezpośrednio do energetyki i jest podstawową dyrektywą wskazującą sposób kształtowania rynku energii. W ust. 1 wskazane zostały cele polityki UE w dziedzinie energetyki, są to:

- zapewnienie funkcjonowania rynku energii;
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE;
- wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form pozyskiwania energii; oraz
- wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii²²⁴.

Cele te muszą być realizowane w duchu solidarności między państwami członkowskimi, co pozostaje w zgodzie z zasadą lojalnej współpracy, której podstawę traktatową stanowi art. 4 ust. 3 Traktatu o UE²²⁵. Musi ona również uwzględniać ochronę środowiska. Co ciekawe, ochrona środowiska jest obecnie w centrum europejskich dyskusji w zakresie energetyki i stanowi podstawę piątego pakietu energetycznego. Już od 2009 r., kiedy przepis ten wszedł w życie, europejski prawodawca dostrzegał wagę tego elementu. Scentralizowane, wysoko uprzemysłowione systemy energetyczne prowadziły do szkód energetycznych²²⁶, dlatego w przepisach prawa podkreślono znaczenie zapobiegania takiemu funkcjonowaniu tego sektora.

Art. 194 TFUE wskazuje również, że Parlament Europejski i Rada UE mają możliwość ustanawiania środków do realizacji wymienionych celów. Nie mogą one jednak naruszać praw państw członkowskich do podejmowania decyzji dotyczących wewnętrznych rynków energii danego państwa. Rządy państw członkowskich muszą zachować pełną autonomię w zakresie kształtowania jakie źródła tworzą krajowy bilans energetyczny²²⁷. Jak słusznie wskazuje M.

²²³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

²²⁴ Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, art. 194 (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

²²⁵ M. Nowacki [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 194.

²²⁶ M. Błażejowska, W. Gostomczyk, *Warunki tworzenia i stan rozwoju spółdzielni i klastrów energetycznych w Polsce na tle doświadczeń niemieckich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2018/18(2), s. 21.

²²⁷ M. Nowacki [w:] *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 194.

Szyrski, mimo że UE przyjęła dyrektywy tworzące podstawowe ramy polityki w zakresie OZE, państwa członkowskie mogą modyfikować definicje w nich zawarte, implementując je do krajowego porządku prawnego, co można zaobserwować m.in. w polskim porządku prawnym²²⁸.

Art. 194 ust. 3 TFUE umożliwia pominięcie konieczności zapewnienia państwom członkowskim swobody podejmowania decyzji w określonych przypadkach, pod warunkiem spełnienia przesłanek wskazanych w tym przepisie. Pierwszym odstępstwem od tej swobody jest środowiskowy charakter przyjmowanych środków. Drugim elementem wyjątku jest ich charakter fiskalny, odnoszący się do dochodów i wydatków budżetowych UE oraz państw członkowskich. Decyzje w tych obszarach podejmowane są w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, co oznacza, że państwa członkowskie nadal zachowują wpływ na ich kształt poprzez wymóg jednomyślności w głosowaniu Rady UE. Wynika to z art. 192 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym Rada UE, stanowiąc jednomyślnie w ramach specjalnej procedury ustawodawczej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, uchwała środki, które w istotny sposób wpływają na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii oraz na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.

W orzecznictwie określono granice naruszania tej swobody w wyroku z dnia 23 września 2009 r. o sygn. T-183/07²²⁹ Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich. Określono w nim, że nawet przy stosowaniu tych wyjątków uwzględniona musi być specyfika danego państwa członkowskiego i kształt jego miksu energetycznego, jest to niepodważalne nawet dyrektywą równego traktowania państw członkowskich. Jednak, jak wynika z wyroku Sądu z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie T-370/11 Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej²³⁰, nie ma podstaw do założenia, że art. 194 ust. 2 ustanawia jakiegokolwiek zakaz naruszania swobody państw członkowskich w polityce ochrony środowiska. Sąd w wyroku tym podkreśla, że Komisja Europejska dysponuje szerokim zakresem uznania w kształtowaniu polityki energetycznej, a podejmowane przez nią decyzje, oparte na analizie aspektów politycznych, ekonomicznych i społecznych, nie powinny powodować nadmiernych trudności w stosunku do zamierzonych celów. Orzeczenie to zapadło na tle sporu dotyczącego

²²⁸ M. Szyrski, *A new...*, s. 209.

²²⁹ Wyrok SPI z 23.09.2009 r., T-183/07, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ZOTSiS 2009/9-10A, poz. II-3395.

²³⁰ Wyrok SPI z 7.03.2013 r., T-370/11, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej*, ZOTSiS 2013/3, poz. II-113.

systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), w którym skarga Polski została oddalona. System ten wywiera istotny wpływ na funkcjonowanie europejskich rynków energii, w szczególności poprzez oddziaływanie na ceny energii wytwarzanej z nieodnawialnych surowców energetycznych.

Wartym wspomnienia jest również wyrok Trybunału z 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*²³¹, w wyroku tym ponownie oddalono skargę Polski przeciwko decyzji 2015/1814 dotyczącej ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla EU ETS. Zarzucano, że przyjęta została ona w oparciu o niewłaściwą podstawę prawną, ponieważ znacząco wpłynęła na swobodę wyboru przez państwo członkowskie źródeł energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w nią, a do jej uchwalenia zastosowano zwykłą procedurę ustawodawczą²³². W wyroku uargumentowano, że skutki w postaci wysłania sygnału dotyczącego ceny emisji dwutlenku węgla na poziomie UE i w konsekwencji wzrost ceny uprawnień w przyszłości, był jedynie pośrednim skutkiem ścisłego związku, jaki istnieje między zaskarżoną decyzją a dyrektywą 2003/87 ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie z wyrokiem, art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. C, TFUE powinien mieć zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy z celu i treści danego aktu wynika, że jego podstawowym zamierzonym rezultatem jest wywarcie znaczącego wpływu na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii oraz na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.

Powyższe rozważania potwierdzają, że polityka energetyczna UE opiera się na systemie kompetencji dzielonych, w ramach którego państwa członkowskie zachowują autonomię w zakresie kształtowania własnego miksu energetycznego, lecz równocześnie są zobowiązane do realizacji celów określonych w art. 194 TFUE. Choć traktat stanowi formalną gwarancję tej autonomii, w praktyce jest ona coraz bardziej ograniczana przez unijne akty prawne, zwłaszcza rozporządzenia i dyrektywy, które wprowadzają mechanizmy rynkowe oddziałujące na wewnętrzne rynki energii, jak np. EU ETS.

Energetyka rozproszona stanowi jeden z obszarów, w którym to napięcie między unijnym a krajowym poziomem regulacyjnym jest szczególnie widoczne. Z jednej strony,

²³¹ Wyrok TS z 21.06.2018 r., C-5/16, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ZOTSiSPI 2018/6, poz. I-483.

²³² P. Siwior, *Podstawa traktatowa przyjmowania aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020/49, s. 270.

polityka UE intensywnie promuje rozwój OZE, poprawę efektywności energetycznej oraz dekarbonizację. Z drugiej jednak strony, sztywne definicje oraz szczegółowe ramy prawne mogą ograniczać możliwość dostosowania tych celów do krajowych uwarunkowań prawnych, infrastrukturalnych i społecznych. Rozwój energetyki rozproszonej zależy zatem znacząco od tego, na ile państwa członkowskie są w stanie skutecznie implementować unijne regulacje, zachowując przy tym elastyczność pozwalającą na uwzględnienie lokalnych potrzeb i specyfiki systemów energetycznych. W świetle brzmienia przepisów traktatowych, orzecznictwa TSUE oraz przykładów z najnowszej polityki energetycznej Unii, należy zauważyć, że zakres realnej autonomii państw członkowskich ulega stopniowemu zawężeniu. W literaturze przedmiotu pojawiają się nawet głosy, że autonomia ta, choć formalnie zagwarantowana, ma coraz częściej charakter pozorny lub wręcz fikcyjny²³³.

2.2. Etapy rozwoju rynku energii UE

Energetyka rozproszona, szerzej opisana w poprzednim rozdziale, rozwija się od wielu lat zarówno na poziomie UE, jak i poszczególnych państw członkowskich. Jej istotą jest zdecentralizowane wytwarzanie energii lokalnie, co stanowi alternatywę dla tradycyjnego, scentralizowanego modelu energetycznego. Zakres pojęciowy i definicyjny tej koncepcji jest szeroki i dynamiczny, a jego ewolucja pozostaje w ścisłym związku z postępem technologicznym oraz rosnącym zaangażowaniem społeczeństwa w działania na rzecz transformacji energetycznej.

Na poziomie UE energetyka rozproszona została stopniowo wprowadzana do agendy legislacyjnej, począwszy od regulacji dotyczących rynku wewnętrznego energii, poprzez dyrektywy promujące OZE, aż po pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, w którym po raz pierwszy wyodrębniono społeczności energetyczne jako podmioty prawa. Proces ten ukazuje, że społeczności energetyczne są efektem dojrzewania unijnej polityki energetycznej i klimatycznej, a nie jedynie nowym trendem legislacyjnym.

W niniejszym podrozdziale przyjęto podejście etapowe, które pozwala uchwycić logikę i dynamikę zmian regulacyjnych. W pracy wyróżniono trzy fazy:

- Faza I (lata 90. – 2017): liberalizacja i integracja rynku energii tworząca fundamenty dla decentralizacji,

²³³ M. Piekut, *Wpływ prawnych instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych na prawo wyboru między różnymi źródłami energii, autoreferat rozprawy doktorskiej*, Warszawa 2023, s. 11.

- Faza II (2018 – 2022): instytucjonalizacja społeczności energetycznych jako nowej kategorii uczestników rynku,
- Faza III (2021 – obecnie): systemowa integracja społeczności w ramach polityki klimatycznej i transformacji energetycznej.

Taki podział pozwala nie tylko uporządkować materiał normatywny, ale także ukazać, że społeczności energetyczne są efektem dojrzewania unijnej polityki energetycznej, a nie jedynie nowym trendem legislacyjnym. Ich zrozumienie wymaga więc analizy wcześniejszych etapów rozwoju regulacji, które stworzyły dla nich grunt prawny, instytucjonalny i ideowy.

2.3. Faza I – Liberalizacja i integracja rynku i fundamenty decentralizacji zmierzające do uchwalenia społeczności energetycznych (lata 90. – 2017)

Wyodrębnienie oddzielnego rynku energetycznego UE wymagało jego systematycznego kształtowania, tak aby rozwijał się co najmniej równolegle, a docelowo wyznaczał kierunek transformacji dla rynków krajowych państw członkowskich. Począwszy od końca lat 90. XX wieku, UE przyjęła szereg pakietów legislacyjnych mających na celu utworzenie wewnętrznego rynku energii²³⁴. Analiza kolejnych pakietów energetycznych pokazuje przejście od zmonopolizowanego modelu, w którym duże przedsiębiorstwa łączyły w swoich strukturach wytwarzanie, przesył, dystrybucję i obrót, do rynku zliberalizowanego, otwartego na mniejsze podmioty, w tym społeczności energetyczne. Jednak, mimo że każdy kolejny pakiet wymuszał dalej idącą liberalizację krajowych rynków energii elektrycznej i gazu, to kwestie związane z energetyką społecznościową podlegały wyłącznie regulacjom krajowym w zakresie prawa i polityki energetycznej. Choć takie podejście mogło być uzasadnione w początkowej fazie rozwoju wewnętrznego rynku energii, postęp technologiczny, wzrost znaczenia zdecentralizowanych uczestników rynku oraz integracja OZE z rynkiem wewnętrznym stworzyły potrzebę uznania i ochrony inicjatyw w zakresie energetyki społecznościowej, co wydarzyło się dopiero w 2018 r.

Pierwsza faza rozwoju rynku energii, obejmująca pierwsze trzy pakiety energetyczne, miała na celu otwieranie rynków krajowych na konkurencję oraz tworzenie wspólnego, zintegrowanego rynku energii elektrycznej i gazu. Są to zatem wszystkie działania, które zmierzały do wprowadzenia do prawa europejskiego regulacji prawnej dotyczącej społeczności

²³⁴ J. Roberts, *Power to the People...*, s. 234.

energetycznych. Poniżej przedstawiono tabelę 2 podsumowującą kluczowe pakiety energetyczne opublikowane w trakcie tej fazy.

Tabela 2. Rozwój rynku energii w zakresie aktów prawnych – pakiety energetyczne do roku 2017

Pakiety energetyczne UE (1996)
Pierwszy pakiet energetyczny
Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej ²³⁵
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/30/WE dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego ²³⁶
Drugi pakiet energetyczny (2003)
Rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej ²³⁷
Rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego ²³⁸
Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE ²³⁹
Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE ²⁴⁰
Trzeci pakiet energetyczny (2009)
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 ²⁴¹
*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie ²⁴²

²³⁵ Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. UE L 27 z 30.01.1997, s. 20).

²³⁶ Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.06.1998 r. dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.U. UE L 204 z 21.07.1998, s. 1).

²³⁷ Rozporządzenie 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.06.2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej (Dz.U. UE L 176 z 15.07.2003, s. 1 ze zm.).

²³⁸ Rozporządzenie 1775/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.09.2005 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego (Dz.U. UE L 289 z 3.11.2005, s. 1).

²³⁹ Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.06.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. UE L 176 z 15.07.2003, s. 37 ze zm.).

²⁴⁰ Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.06.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz.U. UE L 176 z 15.07.2003, s. 37 ze zm.).

²⁴¹ Rozporządzenie 714/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz.U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 15 ze zm.).

²⁴² Rozporządzenie 715/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 (Dz.U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 36 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki²⁴³

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE²⁴⁴

*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE²⁴⁵

** oznaczono akty obowiązujące w momencie pisania niniejszej pracy*

*** W związku z obszernością pakietu Fit for 55 wskazano tylko niektóre z jego elementów*

Źródło: Opracowanie własne

a) Analiza pierwszego pakietu energetycznego

Pierwszy pakiet energetyczny stanowił impuls do rozpoczęcia procesu liberalizacji rynków energii elektrycznej oraz gazu ziemnego w UE. Jego celem było stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi konkurencji, w szczególności w segmentach dystrybucji i obrotu. Pakiet składał się z dwóch dyrektyw: 96/92/WE oraz 98/30/WE, które miały zostać implementowane do krajowych porządków prawnych odpowiednio do 1998 i 2000 r. Z perspektywy czasu należy jednak stwierdzić, że skuteczność pakietu była ograniczona. Pomimo ambitnych założeń, jego wdrożenie napotkało istotne bariery, w szczególności opór części państw członkowskich. Do najczęściej wskazywanych problemów należały nierówny stopień wdrażania pakietu w państwach członkowskich, słabe mechanizmy regulacji, niewystarczająco określone taryfy dostępu do sieci czy połączeń międzysystemowych, znaczący stopień koncentracji rynku i wysoki udział dominujących przedsiębiorstw elektrycznych i gazowych²⁴⁶. Choć omawiane dyrektywy nie zawierały jeszcze odniesień do społeczności energetycznych jako odrębnej kategorii podmiotów, to można w nich zauważyć pierwsze przesłanki sprzyjające rozwojowi rozproszonych modeli produkcji energii. Przykładem może być dyrektywa 98/30/WE, która wskazywała na konieczność zapobiegania wszelkiego rodzaju nadużyciom dominującej pozycji i próbom nieuczciwego przejmowania mniejszych firm. Natomiast w dyrektywie 96/92/WE podkreślono, że w jej ramach należy uwzględnić stanowisko

²⁴³ Rozporządzenie 713/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 1 ze zm.).

²⁴⁴ Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 55 ze zm.).

²⁴⁵ Dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 94 ze zm.).

²⁴⁶ A. Czech, *Zarys ewolucji wspólnego rynku energii w Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Międzynarodowe stosunki gospodarcze – integracja regionalna w Europie i na świecie” 2012/123, s. 256-257.

autoproducentów i producentów niezależnych. Autoproducent został zdefiniowany jako osoba fizyczna lub prawna wytwarzająca energię elektryczną zasadniczo na swój własny użytek. Producent niezależny, zgodnie z dyrektywą, nie spełnia funkcji przesyłowych i dystrybucyjnych energii elektrycznej na terytorium swej lokalizacji objętej przez system. Określono, że te dwie kategorie producentów powinny mieć umożliwione przez państwo członkowskie negocjowanie dostępu do sieci w celu zaopatrzenia swych własnych przedsiębiorstw i filii w tym samym lub innym państwie członkowskim. Uznać zatem należy, że pierwszy pakiet energetyczny stworzył podstawy pod przyszłe etapy reform w zakresie energetyki rozproszonej. Szczególnie istotne było w nim zasygnalizowanie potrzeby ochrony konkurencji, otwarcia rynku na nowych uczestników i rozwój możliwości wytwarzania energii poza strukturami scentralizowanymi.

b) Analiza drugiego pakietu energetycznego

Drugi pakiet energetyczny obejmował dwie dyrektywy i dwa rozporządzenia, których celem było pogłębienie liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu. Państwa członkowskie zobowiązane były do transpozycji przepisów tych dyrektyw do prawa krajowego do 2004 r. Jednak ze względu na rozbieżności interesów oraz trudności w osiągnięciu konsensusu wśród państw członkowskich, pełne wdrożenie niektórych rozwiązań legislacyjnych nastąpiło dopiero w 2007 r. Głównym elementem tego pakietu było umożliwienie konsumentom przemysłowym i państwowym członkowskim swobodnego wyboru swojego dostawcy gazu i energii elektrycznej spośród szerszego grona konkurentów. Drugi pakiet miał wzmacniać osiągnięte już wcześniej zasady TPA²⁴⁷ oraz tzw. *unbundlingu*²⁴⁸. Pakiet ten przyniósł większe konsekwencje od poprzedniego, jednak nadal największym problemem pozostawał brak integracji krajowych rynków energetycznych²⁴⁹. Pakiet ten kładł podwaliny pod rozproszony rynek energii w postaci uregulowania m.in. dostępu stron trzecich do sieci oraz konieczności zapewnienia uczestnikom rynku przejrzystości w odniesieniu do informacji o sieci (rozporządzenia 1775/2005, 1775/2005). Dyrektywa 2003/54/WE podkreślała konieczność ochrony interesów odbiorców wrażliwych, w tym małych i słabszych uczestników rynku. Jednocześnie wskazywała, że realizacja podstawowych wolności traktatowych – takich jak swobodny przepływ towarów, swoboda świadczenia usług oraz swoboda przedsiębiorczości – nie będzie możliwa bez pełnego otwarcia rynku energii. W tym kontekście istotne było zagwarantowanie odbiorcom prawa do

²⁴⁷ TPA (z ang. Third Party Access) to tzw. zasada dostępu stron trzecich do sieci.

²⁴⁸ Rozdzielenie od siebie działalności w obrębie przesyłania (bądź dystrybucji) energii od działalności, która polega na wytwarzaniu i dostarczaniu (sprzedaży) tej energii do odbiorców końcowych.

²⁴⁹ A. Czech, *Zarys ewolucji...*, s. 258.

swobodnego wyboru dostawcy, a także zapewnienie dostawcom możliwości nieskrępowanego świadczenia usług na całym terytorium UE. Dyrektywa kładła również nacisk na to, by małe i średnie przedsiębiorstwa oraz wszyscy obywatele UE mogli korzystać z wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Ponadto obowiązkowo gospodarstwa domowe oraz w przypadkach, gdy państwa członkowskie uznają to za stosowne, małe przedsiębiorstwa miały mieć zapewnione bezpieczeństwo dostaw i rozsądne taryfy. Pakiet ten przyniósł również pewne negatywne konsekwencje. W jego ramach zrezygnowano z definicji autoproducenta i nie powrócono do niej w kolejnych regulacjach. Jednocześnie wzmocniona została pozycja producenta zdefiniowanego już w pierwszym pakiecie energetycznym, tj. w dyrektywie 96/92/WE, jako osoby fizycznej lub prawnej wytwarzającej energię elektryczną. Omawiany pakiet zagwarantował producentom dostęp do rynku na zasadach obiektywnych i przejrzystych, co miało na celu zapewnienie równego traktowania uczestników rynku. Mimo braku bezpośrednich odniesień do koncepcji społeczności energetycznych czy rozwoju energetyki rozproszonej, pakiet ten miał fundamentalne znaczenie dla transformacji sektora energetycznego w tym kierunku. Pogłębił on proces liberalizacji rynku energii, zwiększył prawa odbiorców końcowych i wprowadził zasadę TPA. Zupełnie odmieniło to pozycję odbiorcy końcowego na rynku energii i położyło fundamenty pod przyszły rozwój modeli opartych na współpracy lokalnej.

c) Analiza trzeciego pakietu energetycznego

Trzeci pakiet energetyczny składał się z trzech rozporządzeń oraz dwóch dyrektyw, co czyniło go bardziej rozbudowanym niż dwa wcześniejsze pakiety. Jego przyjęcie miało istotne znaczenie dla dalszej integracji unijnego rynku energii, a zakres wprowadzonych zmian wywarł znacznie szersze konsekwencje regulacyjne i instytucjonalne. Wprowadzono w nim istotne reformy, takie jak pełen *unbundling*, niezależne organy regulacyjne, nową Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), europejskie sieci operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej i gazu oraz wzmocniono prawa konsumentów na rynkach detalicznych i współpracę OSPe. Co więcej, pakiet aktywizował wszystkich uczestników rynku do udziału w procesie ustalania zasad rynku, kodeksów sieci i realizacji sieciowych planów inwestycyjnych²⁵⁰. Zwrócono również uwagę na bezpieczeństwo dostaw i aspekt ekologiczny energii²⁵¹. Podobnie jak w przypadku poprzednich pakietów,

²⁵⁰ H. Bownik-Trymucha, *Kluczowe regulacje w III pakiecie energetycznym*, „Rynek Energii” 2010/1(5), s. 54.

²⁵¹ H. Bownik-Trymucha, *Kluczowe regulacje...*, s. 49-50.

również rozwiązania zawarte w trzecim pakiecie generowały wątpliwości i niezadowolenie części państw członkowskich²⁵².

W pakiecie tym zyskiwali jednak odbiorcy końcowi, ponieważ są oni wymienieni jako podmioty, które w szczególności powinny być brane pod uwagę w przygotowaniu kodeksów sieci, projektów planu rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym oraz rocznych programów prac (rozporządzenia 714/2009, 713/2009). Jest to zatem rewolucyjny element pokazujący umocnienie pozycji odbiorcy końcowego na rynku energii. W ramach pakietu legislacyjnego obywatele zostali rozpoznani jako integralny element podmiotów oddziałujących na rynek energii, którym należy zapewnić odpowiednie miejsce oraz stworzyć nowe możliwości uczestnictwa gospodarczego. Powtórzono również założenie obecne już we wcześniejszych pakietach, zgodnie z którym korzystanie z wolności traktatowych przez obywateli możliwe jest wyłącznie w warunkach w pełni otwartego rynku.

W pakiecie tym coraz wyraźniej akcentowano prawa mniejszych uczestników rynku. Podkreślono konieczność uwzględnienia interesów mniejszych operatorów oraz tworzenia mechanizmów chroniących ich przed nieproporcjonalnymi obciążeniami finansowymi i administracyjnymi. Zwrócono również uwagę na potrzebę przeciwdziałania wykorzystywaniu przez operatorów systemów dystrybucyjnych integracji pionowej w sposób zakłócający konkurencję, w szczególności wobec gospodarstw domowych i innych małych odbiorców.

Co istotne, w motywie 45 dyrektywy 2009/72/WE wskazano, że państwa członkowskie powinny zapewnić gospodarstwom domowym, a jeśli uznają to za zasadne również małym przedsiębiorstwom prawo do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości i po odpowiednich cenach. Z kolei motyw 50 tej samej dyrektywy podkreśla, że konsumenci powinni mieć dostęp do danych dotyczących własnego zużycia energii, a także do informacji o cenach i kosztach usług. Celem tego rozwiązania jest umożliwienie im porównywania ofert i podejmowania świadomych decyzji rynkowych, co stanowi istotny krok w kierunku budowania świadomego uczestnictwa konsumentów w rynku energii.

Dyrektywa dużą część poświęca też prawom konsumentów i problemowi ubóstwa energetycznego, ale co najważniejsze w kontekście niniejszej pracy, pojawiają się w niej początki energetyki rozproszonej. Po pierwsze, w samych definicjach w niej zawartych odnajduje się:

²⁵² A. Czech, *Zarys ewolucji...*, s. 256-257.

- „wytwarzanie rozproszone” – elektrownie podłączone do systemu dystrybucyjnego (art. 2 pkt 31);
- „mały system wydzielony” – każdy system, który w 1996 r. osiągnął zużycie mniejsze niż 3 000 GWh i w którym mniej niż 5 % rocznego zużycia uzyskuje się przez wzajemne połączenie z innymi systemami (art. 2 pkt 26);
- „mikrosystem wydzielony” – każdy system, który w 1996 r. osiągnął zużycie mniejsze niż 500 GWh i który nie ma połączenia z innymi systemami (art. 2 pkt 27).

Trzeci pakiet energetyczny odnosił się już bezpośrednio do energetyki rozproszonej, co w świetle wcześniejszych regulacji było przełomem w kształtowaniu rynku energii. Chociaż nie był to pakiet, w którym społeczności energetyczne zostały objęte regulacją prawną, po raz pierwszy pojawiła się w nim wyraźna podstawa do uznania odbiorcy końcowego za pełnoprawnego uczestnika rynku energii. Odbiorcom przyznano nowe prawa i możliwości działania, co zmieniło ich rolę z biernych konsumentów na aktywnych uczestników rynku. Bez zmian wprowadzonych w tym pakiecie trudno byłoby wyobrazić sobie dalszy rozwój prawa prowadzący do uregulowania społeczności energetycznych.

d) Dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych

Obok pakietów energetycznych istotną regulacją w tym okresie była też dyrektywa 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych²⁵³ przekształcona następnie w dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych²⁵⁴, która została przyjęta jako część tzw. Pakietu Zimowego. Przekształcona dyrektywa jest bezpośrednią podstawą prawną dla funkcjonowania społeczności energetycznych, warto jednak zauważyć, że w pierwotnej wersji dyrektywy również pojawiały się elementy zapowiadające ten kierunek rozwoju. Zwracano w niej uwagę na znaczenie wytwarzania energii z OZE przez lokalne i regionalne, małe oraz średnie przedsiębiorstwa (MŚP). W motywie 3 dyrektywy wskazano, że Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny przewidzieć środki wspierające rozwój takich inicjatyw, promować wymianę najlepszych praktyk w zakresie OZE oraz zachęcać do korzystania z funduszy

²⁵³ Dyrektywa 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. UE L 140 z 5.06.2009, s. 16 ze zm.).

²⁵⁴ Dyrektywa 2018/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82 ze zm.).

strukturalnych w celu ich realizacji. Co więcej, zauważono pozytywny wpływ rozwoju OZE na szanse rozwoju regionalnego i lokalnego, w szczególności możliwości zatrudnienia, z naciskiem na MŚP i niezależnych producentów energii (motyw 4).

W motywie 6 dyrektywy 2009/28/WE podkreślono dodatkowe pozytywne aspekty wytwarzania energii z OZE, takie jak wykorzystanie lokalnych zasobów energetycznych, zwiększenie bezpieczeństwa dostaw na poziomie lokalnym, ograniczenie strat przesyłowych oraz skrócenie odległości transportu energii. Wszystkie te elementy powiązano z postulatem rozwoju zdecentralizowanego modelu wytwarzania energii, co stanowiło istotną zapowiedź późniejszych regulacji wspierających energetykę rozproszoną. W dyrektywie wskazano również, że do osiągnięcia modelu energetycznego stawiającego na OZE niezbędne będzie wspieranie współpracy strategicznej między państwami członkowskimi, z udziałem, w stosownych przypadkach, regionów i jednostek lokalnych. Od lat dyrektywa ta pełni centralny akt prawny w zakresie OZE. Mimo, że w omawianej wersji dyrektywy nacisk w perspektywie lokalnej położono na system ogrzewania i chłodzenia produkowanego z OZE, to należy zauważyć, że całokształt wniosków w niej zawartych jest bardzo rozwinięty jak na 2009 r. Nic więc dziwnego, że ten właśnie akt prawny kilka lat później stanowił podstawę do rozwoju społeczności energetycznych i wszelkich innych form działania prosumentów.

e) Rezolucja z dnia 5 lutego 2014 r. pt. "Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030"²⁵⁵

W analizowanym okresie jednym z istotnych dokumentów programowych była rezolucja z 5 lutego 2014 r. pt. "Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030". W dokumencie tym dostrzeżono wpływ rozwijającej się decentralizacji sektora energetycznego na strukturę inwestycji infrastrukturalnych. Wskazano, że zgodnie z szacunkami Międzynarodowej Agencji Energetycznej, ciężar nakładów inwestycyjnych w infrastrukturę będzie przesuwac się z poziomu przesyłu na poziom dystrybucji energii. W punkcie 84 rezolucji szczególne znaczenie przypisano lokalnym i regionalnym inicjatywom w dziedzinie energii i klimatu. Podkreślono, że tego rodzaju oddolne działania mogą przyczyniac się zarówno do decentralizacji wytwarzania energii, jak i do łagodzenia skutków zmian klimatu. Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską do wspierania tego typu inicjatyw, między innymi poprzez rozwój istniejących mechanizmów finansowania oraz usuwanie barier

²⁵⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 5.02.2014 r. w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 (2013/2135(INI)).

administracyjnych i regulacyjnych, które utrudniają realizację celów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej na poziomie lokalnym i regionalnym.

Potwierdzone zostało to również w punkcie 87, gdzie podkreślono, że osiągnięcie celów ustalonych na 2030 r. wymaga lepszego wykorzystania europejskich funduszy na rozwinięcie zdecentralizowanych projektów, w szczególności projektów w zakresie czystych paliw na terenach miejskich i wiejskich. W punkcie 91 pojawia się koncepcja podobna do społeczności energetycznych zakładająca wykorzystanie przewagi każdego państwa członkowskiego poprzez wspieranie zdecentralizowanej produkcji energii w skali mikro w ramach wspólnej własności. To tylko wybrane punkty tego dokumentu, jednak, w tym przypadku była to sfera energetyki w zakresie czasowym do 2030 r. Zatem, rezolucja z 5 lutego 2014 r. nie tworzyła jeszcze ram prawnych dla funkcjonowania energetyki rozproszonej ani społeczności energetycznych, ale wyznaczyła kierunek polityczny, który w kolejnych latach został utrwalony w aktach prawa wtórnego UE. Jej znaczenie polegało przede wszystkim na legitymizacji decentralizacji jako celu polityki energetycznej UE, a także na wskazaniu potrzeby wzmacniania roli władz lokalnych i regionalnych w realizacji celów klimatycznych i energetycznych.

Nic więc dziwnego, że w dokumencie o charakterze programowym, jakim jest rezolucja Parlamentu Europejskiego, koncepcja decentralizacji energetyki została zasygnalizowana wcześniej niż w aktach prawnych. Choć nie została w niej wprost nazwana ani szczególnie wyeksponowana, to jednak wyraźnie widoczna jest intencja wspierania działań oddolnych, rozproszonych i lokalnych, co należy traktować jako istotny krok na drodze do formalnego uznania społeczności energetycznych w prawie UE.

f) Komunikat Komisji z 15 lipca 2015 r. "Zainicjowanie procesu publicznych konsultacji na temat nowej struktury rynku energii"

W komunikacie²⁵⁶ tym wprost wskazuje się, że rynek energii elektrycznej następnej dekady będzie charakteryzował się bardziej zmiennym i rozproszonym wytwarzaniem energii elektrycznej. Na ten moment można już ocenić takie stwierdzenie i przyznać rację twórcom tego komunikatu. W porównaniu do 2015 r., rynek energetyczny w momencie pisania tej pracy jest o wiele bardziej rozproszony i wypełniony małymi, aktywnymi twórcami energii, jak również podmiotami grupującymi się w celu wytwarzania energii.

²⁵⁶ Komunikat Komisji z 15.07.2015 r. "Zainicjowanie procesu publicznych konsultacji na temat nowej struktury rynku energii", COM(2016) 864 final, Bruksela, 23.02.2017, 2016/0380(COD).

W komunikacie tym w oddzielnej części nazwanej „konsumenci centralnym elementem rynku” zauważono, że mimo pewnych możliwości w zakresie wytwarzania i magazynowania energii oraz zarządzania jej zużyciem, struktura rynku detalicznego uniemożliwia czerpanie pełnych korzyści z tych możliwości. Jedną z głównych barier jest brak transparentnych informacji w czasie rzeczywistym o zużyciu energii przez konsumentów, co uniemożliwia im pełne zaangażowanie się w rynek energii, jak również brak jakichkolwiek systemów wsparcia zachęcających do takiego działania. Co bardzo istotne, w komunikacie pojawia się wprost koncepcja lokalnych społeczności energetycznych i określono w nim, że „mogą być skutecznym sposobem zarządzania energią na poziomie społeczności poprzez zużycie wytwarzanej przez siebie energii elektrycznej bezpośrednio na potrzeby zasilania lub na potrzeby (lokalnego) ogrzewania i chłodzenia, z połączeniem z systemami dystrybucyjnymi lub bez niego”²⁵⁷. W celu stworzenia możliwości rozwoju takich podmiotów państwa członkowskie muszą wprowadzić odpowiednie ramy prawne. Można zatem uznać, że w komunikacie tym po raz pierwszy wprost posłużono się pojęciem społeczności energetycznych jako takich, jednocześnie wzywając do ich uwzględnienia w regulacji prawnej.

g) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2015 r. w kierunku europejskiej unii energetycznej (2015/2113(INI))

Rezolucja²⁵⁸ ta ma wskazywać kierunki nowego modelu energetycznego dla Europy tzw. unii energetycznej. Jednym z elementów tej unii jest promowanie roli władz lokalnych i obywateli. Już na wstępie podkreślono fundamentalne znaczenie uwzględnienia inicjatyw dokonywanych przez konsumentów, takich jak spółdzielnie i środowiskowe projekty w dziedzinie OZE, a tym samym potrzeba podjęcia działań w zakresie zniesienia barier ekonomicznych, regulacyjnych i administracyjnych.

W dalszej części dokumentu, w punkcie 81, wskazano, że zaangażowanie obywateli może być dalej rozwijane między innymi poprzez finansowanie udziału konsumentów i spółdzielni energetycznych. Wspierane mają być także działania w zakresie mikrogeneracji, magazynowania, wytwarzania energii na własny użytek oraz decentralizacji wytwarzania i dostaw. Dodatkowo podkreślono znaczenie wdrażania nowych rozwiązań technicznych, takich jak inteligentne liczniki, a także poprawy konkurencyjności na rynkach detalicznych,

²⁵⁷ Komunikat Komisji z 15.07.2015 r. "Zainicjowanie procesu publicznych konsultacji na temat nowej struktury rynku energii", COM(2016) 864 final, Bruksela, 23.02.2017, 2016/0380(COD), cz. I: Kontekst wniosku.

²⁵⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.12.2015 r. *W kierunku europejskiej unii energetycznej* (2015/2113(INI)), P8_TA(2015)0444.

przejrzystości informacji oraz elastyczności. W punkcie 82 podkreślono, że prosumenci zaopatrujący sieć w zdolności magazynowania powinni być wynagradzani za takie działania. Punkt 83 podsumowuje lokalność działania i wzywa Komisję Europejską do zaproponowania wytycznych dotyczących wytwarzania energii na własny użytek, a także do usunięcia istniejących barier i podjęcia wymienionych wyżej działań. Punkt 85 jest o tyle interesujący, iż wymienia graczy lokalnych, którzy mogą uczestniczyć w rynku poprzez zapewnienie władzom lokalnym wsparcia i narzędzi do zawierania umów z dostawcami energii na równych zasadach i wspierania rozwoju lokalnego wytwarzania energii, są to spółdzielnie, lokalnie działające przedsiębiorstwa i władze samorządowe. Można potraktować to w pewnym zakresie jako wskazanie na najważniejszych graczy lokalnych, którzy mogą, czy też powinni, być ujmowani w tworzeniu regulacji dla funkcjonowania kooperatywów energetycznych.

h) Komunikat Komisji Europejskiej z 15 lipca 2015 r. zatytułowanego "Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii" oraz rezolucji Parlamentu Europejskiego z 26 maja 2016 r. w sprawie stworzenia nowego ładu dla odbiorców energii

Komunikat²⁵⁹ wskazuje, że strategia ramowa na rzecz utworzenia unii energetycznej²⁶⁰ stawia obywateli w samym centrum strategii, zakładając, że obywatele będą brali czynny udział w rynku energii, biorąc odpowiedzialność za transformację sektora i czerpiąc korzyści z nowych technologii. W komunikacie tym wskazano przeszkody, których doświadczają konsumenci, czyli gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i przemysł – są to braki informacyjne, zwiększone opłaty, niewystarczający poziom konkurencji na rynkach krajowych, brak wynagrodzenia za aktywne działania na rynku, powstrzymywanie konsumentów od własnej produkcji energii i własnej konsumpcji oraz brak wykorzystania w pełni nowych technologii.

Komunikat wskazuje na trzy filary konieczne do budowy nowego ładu dla konsumentów: wzmacnianie pozycji konsumenta, inteligentne domy i sieci oraz zarządzanie danymi i ich ochrona. Najistotniejszy jest punkt 2.1.2. „Zapewnienie konsumentom szerokiego wyboru działań” w ramach pierwszego filaru. Zauważono, że konsumenci powinni mieć wybór swojego aktywnego udziału w rynkach energii, czyli w pełni wybierać pomiędzy aktywnym działaniem samodzielnie a działaniem poprzez rzetelnych pośredników i przedsiębiorstwa usług energetycznych. Punkty jakie wskazano w ramach tego obszaru to uproszczenie zmiany

²⁵⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii”, SWD(2015) 141 final.

²⁶⁰ Komisja Europejska, *Strategia ramowa na rzecz utworzenia unii energetycznej*, COM(2015) 80 final.

dostawcy dzięki większej porównywalności ofert, wykorzystywanie elastyczności poprzez reagowanie na popyt, zmniejszenie rachunków za energię poprzez jej samodzielne wytwarzanie i zużycie oraz zwiększenie uczestnictwa konsumentów poprzez pośrednictwo i programy zbiorowe.

Z punktu widzenia omawianego zagadnienia najważniejsze będą oczywiście dwa ostatnie punkty. W komunikacie zawarto bardzo przyszłościowe, jak na 2015 r., podejście, zauważono bowiem, że połączenie zdecentralizowania wytwarzania i możliwości magazynowania może umożliwić konsumentom przyjęcie roli dostawców i administratorów. Zauważono również, że samodzielne wytwarzanie energii przez konsumentów, czy to na potrzeby własne, czy w celu oddania jej do sieci, może znacząco pozytywnie wpłynąć na stan sieci elektroenergetycznych. Jeszcze bardziej rewolucyjna koncepcja to możliwość zbiorowych projektów samodzielnego wytwarzania energii. Wskazuje się, że daje to możliwość lepszego zarządzania zużyciem energii, jak również stwarza nowe możliwości dla lokalnych społeczności i władz, szczególnie w zakresie budowania więzi między decydentami, obywatelami i innowatorami na szczeblu lokalnym.

W rezolucji²⁶¹ rozpoznano znaczenie inicjatyw konsumenckich, których jako przykład podano spółdzielnie bądź społeczności, podkreślono, że należy znieść bariery ekonomiczne, regulacyjne i administracyjne w tym zakresie. Co więcej, w punkcie 65 silnie podkreślono wagę i możliwości jakie dają zdecentralizowane systemy energetyczne, podkreślono też silne strony, takie jak bliskość użytkownika i wytwarzania, możliwość zaangażowania konsumentów, zmniejszenie strat przesyłowych podczas przesyłu i dystrybucji, a tym samym zwiększenie odporności infrastruktury energetycznej. Dlatego też wystosowano wezwanie do Komisji Europejskiej i państw członkowskich do dalszego rozwijania lokalnych i regionalnych OZE oraz systemów dystrybucyjnych i sieci lokalnego ogrzewania. Ma to być dokonane poprzez usunięcie istniejących barier i przyczynienie się do transformacji rynkowej. Co więcej, zaproponowano by komisja stworzyła wytyczne dotyczące własnego zużycia energii, aby wspierać takie inicjatywy.

Dalsze duże znaczenie energetycznych przedsięwzięć obywatelskich zostało zasygnalizowane w części rezolucji dotyczącej kierunku w pełni zintegrowanego wewnętrznego rynku energii. Przedstawiono tam działania, takie jak zwiększanie konkurencji

²⁶¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 26.05.2016 r. w sprawie stworzenia nowego ładu dla odbiorców energii (2015/2323(INI)).

na rynkach i usuwanie barier administracyjnych i proceduralnych w celu umożliwienia działania dla projektów obywatelskich. W rezolucji tej, w punkcie 89, wezwano Komisję Europejską do umożliwienia uczestniczenia obywateli w rynku poprzez przyznanie im statusu prosumentów. W punkcie 95 również po raz kolejny podkreślono konieczność bardziej transparentnego informowania obywateli o strukturze cen energii oraz środkach poprawy efektywności energetycznej.

Dwa opisane w tym punkcie dokumenty stanowią silną podstawę kierunkową do działań w zakresie z aktywizowania konsumenta, rozumianego już nie tylko jako obywatela, ale również jako firmy czy podmioty administracyjne. Pojawiła się tu również pierwsza wzmianka na temat możliwości grupowego wytwarzania energii. Z punktu widzenia tego tematu zaznaczyć można, że na moment przyjmowania tych dokumentów były to rewolucyjne koncepcje, które, obserwując dzisiejszą regulację, można uznać za w pełni implementowane.

Zauważyć również można, że podczas gdy w aktach prawnych na poziomie UE od 2015 r. widoczna była zmiana optyki, polegająca na dostrzeżeniu znaczenia energetyki rozproszonej oraz pojedynczego podmiotu jako uczestnika rynku, to w dokumentach typu *soft law* po 2015 r. obserwuje się wyraźne i konsekwentne ukierunkowanie na rozwój społeczności energetycznych. Niektóre z tych dokumentów akcentowały korzyści płynące z takiego rozwiązania, inne wskazywały na istniejące bariery oraz elementy wymagające dopracowania, jednak większość z nich zgodnie zmierzała w kierunku uregulowania społeczności energetycznych w prawie UE.

2.4. Faza II: Instytucjonalizacja społeczności energetycznych (2018 – 2022)

Lata 2018 i 2019 stanowiły przełomowy moment w regulacji prawnej społeczności energetycznych na poziomie UE, po raz pierwszy w przepisach prawa unijnego pojawiły się definicje i regulacje poświęcone społecznościom energetycznym. Było to zwieńczenie wcześniejszych procesów liberalizacji i decentralizacji, które otworzyły rynek energii na nowych uczestników, ale nie zapewniały im prawnych ram funkcjonowania. W ramach Pakietu "Czysta energia dla wszystkich Europejczyków" uchwalono dyrektywę 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii z OZE (dyrektywa RED II) oraz dyrektywę 2019/944 dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Oba te akty wprowadziły dwa komplementarne modele społeczności energetycznych – odnawialnych i obywatelskich, zobowiązując państwa członkowskie do ich implementacji.

a) Analiza czwartego pakietu energetycznego – „Pakietu Zimowego”

Tabela 3. Uregulowanie społeczności energetycznych – Pakiet "Czysta energia dla wszystkich Europejczyków"

Czwarty pakiet energetyczny (2019)
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej ²⁶² .
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej ²⁶³ .
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu ²⁶⁴ .
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej ²⁶⁵ .
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 zmieniająca dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i w sprawie efektywności energetycznej ²⁶⁶ .
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych ²⁶⁷ .
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) zmieniająca dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej ²⁶⁸ .

Źródło: Opracowanie własne

Pakiet Zimowy ogłoszono w 2016. Była to znacznie większa niż poprzednie inicjatywa ustawodawcza składająca się z ośmiu wniosków legislacyjnych i siedmiu towarzyszących

²⁶² Rozporządzenie 2019/943 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. UE L 158 z 14.06.2019, s. 54).

²⁶³ Rozporządzenie 2019/941 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (Dz.U. UE L 158 z 14.06.2019, s. 1).

²⁶⁴ Rozporządzenie 2018/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2018 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 uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.U. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1 ze zm.).

²⁶⁵ Dyrektywa 2019/944 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U. UE L 158 z 14.06.2019, s. 125).

²⁶⁶ Dyrektywa 2018/844 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. UE L 156 z 19.06.2018, s. 75).

²⁶⁷ Dyrektywa 2018/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych ((Dz.U. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82 ze zm.).

²⁶⁸ Dyrektywa 2018/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. UE L 328 z 21.12.2018, s. 210).

wniosków poza legislacyjnych²⁶⁹. Pakiet ten był rewolucją dla energetyki rozproszonej: wśród jego podstawowych założeń określono, że transformacja energetyczna nie może odbywać się odgórnie²⁷⁰. Wskazano, że sprawiedliwa transformacja energetyczna wymaga aktywnego udziału wszystkich uczestników rynku energii oraz zapoczątkowano postrzeganie rozwoju energetyki rozproszonej jako narzędzia umożliwiającego przyspieszenie transformacji energetycznej zarówno w wymiarze społecznym, jak i technologicznym²⁷¹. Szczególne nadzieje w tym zakresie wiązane są z tworzeniem lokalnych społeczności energetycznych, które mogą odegrać kluczową rolę w realizacji tych procesów.

W ramach tego pakietu legislacyjnego wprowadzono przepisy regulujące funkcjonowanie społeczności energetycznych, zarówno w dyrektywie 2019/944, która reguluje obywatelskie społeczności energetyczne (CEC), jak i w dyrektywie 2018/2001, odnoszącej się do społeczności działających w obszarze energii odnawialnej (REC). Szczegółowa analiza tych aktów prawnych zostanie przedstawiona w rozdziale 3. Na tym etapie warto jedynie zasygnalizować, że są to regulacje o kluczowym znaczeniu z perspektywy niniejszej pracy.

Warto prześledzić cel i ogólne założenia Pakietu Zimowego oraz zbadać pozostałe akty prawne wchodzące w jego skład w celu uchwycenia ogólnej koncepcji jaka przyświecała Komisji Europejskiej w momencie tworzenia podstawowej regulacji dla energetyki rozproszonej w formach grupowania się kilku podmiotów. Podstawowym elementem pakietu jest komunikat Komisji „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”²⁷². W komunikacie konsumenci przestają być postrzegani wyłącznie jako podmioty wymagające ochrony na rynku energii. Zaczynają być traktowani jako uczestnicy, którzy powinni być aktywnie zaangażowani i mieć możliwość czerpania korzyści z dostępu do bezpiecznej, czystej i konkurencyjnej energii. Jednym z filarów pakietu wskazanym w komunikacie jest „zapewnienie uczciwej oferty dla konsumentów”. Podkreślono w nim, że konsumenci znajdują się w centrum unii energetycznej, a energia stanowi dobro podstawowe.

²⁶⁹ M. Sobolewski, *Pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” – nowa inicjatywa w dziedzinie unijnej polityki energetycznej*, „Studia BAS” 2017/3, s. 135.

²⁷⁰ Komisja Europejska, *Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Clean Energy for All Europeans*, COM(2016) 860 final, dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0860> (dostęp: 10.07.2023 r.).

²⁷¹ D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*, s. 10.

²⁷² Komisja Europejska, *Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Clean Energy for All Europeans*, COM(2016) 860 final, dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1582103368596&uri=CELEX:52016DC0860> (dostęp: 10.07.2023 r.).

W dokumencie zaproponowano również kilka kluczowych działań, które mogą wpłynąć na status konsumentów na rynku:

- lepszy dostęp do informacji na temat ich zużycia energii i kosztów;
- umożliwienie wytwarzania własnej energii, magazynowania jej, udostępniania, zużywania lub odsprzedażania na rynku;
- kontrolowanie i aktywne zarządzanie zużyciem ich energii;
- zapewnienie pełnej i odpowiedniej ochrony wrażliwych gospodarstw domowych.

Co istotne, w komunikacie wskazano, że działania podejmowane przez konsumentów mogą mieć charakter bezpośredni lub być realizowane za pośrednictwem struktur zbiorowych, takich jak spółdzielnie energetyczne. W kontekście badań nad potencjalnymi formami organizacyjnymi aktywności prosumenckiej jest to informacja szczególnie istotna. W zakresie środków wspierających rozwój takich inicjatyw podkreślono konieczność prowadzenia działań wielostronnych oraz współpracy z udziałem społeczeństwa obywatelskiego i podmiotów funkcjonujących na szczeblu regionalnym i lokalnym. Dyrektywa wymienia w tym kontekście m.in. miasta, regiony, przedsiębiorstwa oraz partnerów społecznych, przy czym katalog ten ma charakter otwarty.

W literaturze wskazuje się, że jedną z głównych konkluzji pakietu jest to, iż energetyka będzie coraz bliżej ludzi. Nowoczesny rynek ma składać się z bardzo dużej liczby małych wytwórców energii, takich jak prosumenci, społeczności energetyczne czy podmioty działające indywidualnie lub wspólnie. Mogą to być również organy lokalne, takie jak przedsiębiorcy i samorządy. Pakiet Zimowy ma wspierać transformację w tym kierunku, zapewniając wsparcie prawne, kierunkowe i finansowe²⁷³. Pakiet Zimowy jako pierwszy postawił w centrum transformacji energetycznej aktywnego i świadomego odbiorcę²⁷⁴, bez względu na formę takiego podmiotu, ma on mieć kluczowe znaczenie zarówno w procesie transformacji energetycznej, jak i w budowie konkurencji na unijnych rynkach energii²⁷⁵. W związku z tym Pakiet Zimowy wymusił stworzenie w państwach członkowskich odpowiednich narzędzi umożliwiających odbiorcy uczestnictwo w inicjatywach w zakresie energetyki obywatelskiej,

²⁷³ P. Wróbel, *Małymi krokami do wielkich zmian. Wpływ pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” na energetykę*, Forum Energii, Warszawa 2019, s. 1-2, dostęp: AGH_zeszyt 3_ND_vol3b_FINAL (3).pdf (dostęp: 02.09.2025 r.).

²⁷⁴ A. Kucharska, *Pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”. Konsekwencje wdrażania polityk europejskich dla polskich inicjatyw energetycznych*, „Energetyka Rozproszona” 2020/3, s. 38.

²⁷⁵ A. Kucharska, *Spoleczny wymiar klastrów energii [w:] Klustry energii: regulacje, teoria i praktyka*, red. E. Mataczyńska, A. Kucharska, Instytut Polityki Energetycznej im. I. Łukasiewicza, Rzeszów 2020, s. 97.

jednocześnie generując potrzebę dostosowania regulacji państw członkowskich w tym zakresie²⁷⁶. Pakiet Zimowy stanowi jasne przejście do drugiej fazy rozwoju energetyki rozproszonej, w której stawia się na działania społeczne, akceptację i otwartość na wspólne inicjatywy zrzeszonych podmiotów, bez pomijania istotnego tematu jakim jest dalszy, rynkowy rozwój energetyki²⁷⁷.

b) Dyrektywa w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej

Dyrektywa 2019/944 zajmuje kluczowe miejsce w rozwoju prawa europejskiego w zakresie energetyki rozproszonej. Po pierwsze uregulowano w niej CEC, które szerzej zostały opisane w rozdziale 3. Jednak oprócz tego, zawarto w niej bardzo dużo elementów chroniących prawa biernych odbiorców końcowych energii. Nie będą one jednak szerzej omawiane w celu skupienia się na elementach dotyczących rozproszonego wytwarzania energii i udziału obywateli i mniejszych podmiotów na rynku.

Jak zauważono w motywie 10, konsumenci zaczynają odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu wystarczającej elastyczności systemu energii elektrycznej w świetle niestabilnej i rozproszonej produkcji energii z OZE. Podkreśla to również potrzebę dokładnego informowania konsumentów w czasie rzeczywistym o ich zużyciu energii, co pozwoli im na aktywny udział w procesie transformacji energetyki. Pomoże to również w rozwoju koncepcji odbiorców aktywnych rozumianej jako model, w którym odbiorcy, działający indywidualnie lub wspólnie, w tym gospodarstwa domowe oraz inni odbiorcy końcowi, mogą uczestniczyć w rynku energii w różnorodnych formach, w szczególności wspierając elastyczność systemu elektroenergetycznego. Realizacja tego celu wymaga jednak usunięcia barier prawnych i handlowych, takich jak nieproporcjonalne opłaty za energię elektryczną czy nadmierne obciążenia administracyjne.

Jednocześnie dyrektywa nie zakłada całkowitego zwolnienia konsumentów z kosztów funkcjonowania systemu. Zgodnie z motywem 14, konsumenci powinni ponosić tę część kosztów, która odpowiada ich rzeczywistemu udziałowi w systemie wynikającym z podejmowanych przez nich działań. Dla umożliwienia takiego uczestnictwa konieczne jest również wprowadzenie dodatkowych narzędzi, które pozwolą konsumentom działać w nowy sposób przynoszący korzyści zarówno im samym, jak i wspierający realizację celów klimatycznych UE. Istotnym elementem tego procesu jest zapewnienie konkurencji. Zgodnie z

²⁷⁶ A. Kucharska, *Spółeczny wymiar...*, s. 97.

²⁷⁷ A. Kaźmierski, *Skąd przybywa i...*, s. 35.

motywem 13 oraz art. 3 ust. 1 dyrektywy, państwa członkowskie zobowiązane są do zagwarantowania dostępu do rynku nowym dostawcom energii, a także podmiotom zajmującym się jej wytwarzaniem, magazynowaniem oraz świadczeniem usług w zakresie odpowiedzi odbioru²⁷⁸. Narzędzia pozwalające na wzmocnienie pozycji i ochronę konsumenta opisano w rozdziale III dyrektywy w art. 10–29.

Dyrektywa 2019/944 jest również istotna dlatego, że zawarto w niej kilka bardzo istotnych definicji, do których często odwołują się inne akty prawne z tego pakietu. Zdefiniowano między innymi odbiorcę aktywnego, który „oznacza odbiorcę końcowego lub grupę działających wspólnie odbiorców końcowych, którzy zużywają lub magazynują energię elektryczną wytwarzaną na ich terenie o określonych granicach lub, jeżeli zezwala na to państwo członkowskie, na innym terenie lub sprzedają wytworzoną we własnym zakresie energię elektryczną lub uczestniczą w systemach elastyczności lub efektywności energetycznej, pod warunkiem że działalność ta nie stanowi ich podstawowej działalności gospodarczej ani zawodowej”²⁷⁹. Należy jednocześnie zaznaczyć, że jest to twór zupełnie odmienny od społeczności energetycznych. Podstawową różnicą tych instytucji jest to, że społeczności energetyczne zwykle skupiają całą swoją działalność na wymienionych w zakresie ich definicji możliwych działaniach związanych z energetyką, a odbiorcy aktywni podejmują takie działanie jako działalność dodatkową, która nie stanowi ich podstawowej działalności gospodarczej. To również w tej dyrektywie zdefiniowano wytwarzanie rozproszone, które zostało powołane na początku tego rozdziału jako jedna z wielu definicji tego zjawiska.

Wytwarzanie rozproszone wskazano również w zakresie usług elastyczności na większą skalę, w art. 32 określono, że państwa członkowskie powinny zapewnić niezbędne ramy regulacyjne umożliwiające OSD udzielenie zamówień na usługi elastyczności pochodzące od dostawców wytwarzania rozproszonego. Jak wskazano w motywie 61, OSD powinni być zachęceni do skorzystania z takich rozwiązań, jak na przykład odpowiedź odbioru i magazynowanie energii, ponieważ może to pozwolić na wydajniejsze eksploatowanie sieci i ograniczyć konieczność ich rozbudowy. W zakresie sieci dystrybucyjnych, w motywie 51

²⁷⁸ "Odpowiedź odbioru" oznacza zmiany w obciążeniu elektrycznym przez odbiorców końcowych w stosunku do wzorca ich zwykłego lub bieżącego zużycia energii elektrycznej w odpowiedzi na sygnały rynkowe, w tym w odpowiedzi na zmienne w czasie ceny energii elektrycznej lub premie, lub w następstwie przyjęcia oferty odbiorcy końcowego, złożonej indywidualnie lub w ramach agregacji, dotyczącej sprzedaży zmniejszenia lub zwiększenia zapotrzebowania po cenie obowiązującej na rynku zorganizowanym zdefiniowanym w art. 2 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1348/2014.

²⁷⁹ Dyrektywa 2019/944 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U. UE L 158 z 14.06.2019, s. 125).

wskazano, iż państwa członkowskie powinny kreować zachęty do ich modernizacji w kierunku stworzenia inteligentnych sieci zachęcających do zdecentralizowanego wytwarzania energii i efektywności energetycznej.

Zgodnie z rozdziałem siódmym dyrektywy, każde państwo członkowskie musi wyznaczyć organ regulacyjny na poziomie krajowym, art. 58 określa ogólne cele takiego organu, w punkcie d określono, że jednym z nich jest wspieranie efektywnych kosztowo, bezpiecznych, skutecznych i niezawodnych systemów zorientowanych na konsumenta, z zapewnieniem by nie byli oni dotknięci dyskryminacją. Organy te mają wspierać również wytwarzanie rozproszone zarówno w sieciach przesyłowych, jak i w sieciach dystrybucyjnych. Wytwarzanie rozproszone zostało również wspomniane w art. 8, który określa zasady procedury udzielania zezwoleń na nowe zdolności, w ust. 3 wprowadzono obowiązek państw członkowskich zapewnienia specjalnych, sprawnych i prostych procedur udzielania zezwoleń na małe wytwarzanie zdecentralizowane lub rozproszone, uwzględniając ich wielkość oraz oddziaływanie.

Dyrektywa 2019/944 ma zatem istotne znaczenie, ponieważ tworzy podstawę prawną do funkcjonowania CEC, przez co uznaje aktywną rolę obywateli i lokalnych podmiotów w transformacji energetycznej, wspiera rozwój wytwarzania rozproszonego oraz promuje elastyczność systemu elektroenergetycznego. Jednocześnie dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do usuwania barier administracyjnych i zapewnienia konkurencyjnego dostępu do rynku, bez czego nie byłyby one w stanie działać na rynku mimo wprowadzenia definicji społeczności.

c) Dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych

Dyrektywa 2018/2001 (dyrektywa RED II) stanowi pierwszy akt prawa UE, w którym uregulowano pojęcie społeczności energetycznej działającej w zakresie OZE. Szczegółowa analiza tej regulacji zostanie przedstawiona w rozdziale 3. Niezależnie od tego elementu, dyrektywa RED II²⁸⁰ stanowi obecnie kluczowy akt prawny regulujący funkcjonowanie OZE w UE. W niniejszym opracowaniu pominięte zostaną przepisy dotyczące wsparcia odbiorców wrażliwych oraz prosumentów, ponieważ nie są one bezpośrednio związane z tematyką tego rozdziału.

²⁸⁰ Dyrektywa ta zastępuje wcześniej obowiązującą dyrektywę 2009/28/WE.

W motywie 17 wskazano, że małe instalacje mogą zwiększyć społeczną akceptację wdrażania projektów z zakresu energii odnawialnej. Ma to szczególne znaczenie na poziomie lokalnym. Konieczne jest zapewnienie przez państwa członkowskie narzędzi, które pozwolą na rozwój takich małych instalacji na przykład taryfy gwarantowane w celu ustalenia odpowiedniego stosunku kosztów do korzyści. W motywie 27 podkreślono, że podczas planowania infrastruktury produkcyjnej należy w takich projektach uwzględnić uczestnictwo podmiotów, których będą one dotyczyły, w szczególności ludności lokalnej.

W motywach od 61 do 65 są opisane możliwości, jakie daje produkcja energii z OZE na poziomie lokalnym lub regionalnym. Dyrektywa jasno wskazuje, że takie wytwarzanie daje bardzo wiele możliwości dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, a tym samym lokalnego rozwoju, dlatego też państwa członkowskie powinny silnie wspierać takie inicjatywy. Co więcej, wskazano, iż władze regionalne i lokalne często wyznaczają bardziej ambitne cele w zakresie OZE niż władze krajowe. W celu jeszcze większego rozwoju i zwiększenia możliwości dla takich obszarów, dyrektywa proponuje rozciągnięcie takiej współpracy na międzynarodową współpracę konkretnych obszarów lokalnych lub obszarów regionalnych. W motywie 65 wskazano, że należy umożliwić rozwój zdecentralizowanych technologii opartych na OZE poprzez możliwości magazynowania tej energii. Zgodnie ze wskazaniem dyrektywy powinno się to opierać na niedyskryminacyjnych warunkach, bez utrudnień finansowych. Wskazano szereg korzyści, które płyną z tej możliwości, na przykład wykorzystanie lokalnych źródeł energii, co pozwoli na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego obszaru, na którym zostały zaangażowane te źródła. Ponadto pozwoli to na skrócenie odległości transportu energii, co przełoży się na mniejsze straty przesyłowe. Wreszcie decentralizacja produkcji energii wspiera rozwój i spójność społeczności, zapewnia im dodatkowe źródła dochodu oraz tworzy nowe miejsca pracy w obrębie zaangażowanego obszaru. Jest to nurt związany z koncepcją przejęcia przez obywateli odpowiedzialności: za transformację energetyczną. Dzięki rozwojowi nowych technologii, taka rola konsumentów została uznana w strategii unii energetycznej (motyw 76). W art. 18 ust. 6 wskazano, iż państwa członkowskie przy udziale władz lokalnych i regionalnych mają opracować odpowiednie programy informacyjne lub szkolenia mające na celu informowanie obywateli o ich możliwościach uczestnictwa na rynku energii, związanych z tym korzyściach i rozwiązaniach praktycznych, w tym aspektach technicznych i finansowych.

W art. 4 – 6 opisano wsparcie wytwarzania energii z OZE. Jednym z obowiązków KE jest składanie sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE w zakresie wsparcia OZE w drodze postępowań o udzielenie zamówienia. W szczególności przeanalizowane ma być

umożliwienie niedyskryminacyjnego uczestnictwa małych podmiotów oraz, w stosownych przypadkach, organów lokalnych w postępowaniach o udzielenie zamówienia. Co ciekawe, innym istotnym elementem ma być zbadanie zapewnienia akceptacji ludności lokalnej. W zakresie małych instalacji i projektów demonstracyjnych, państwa mogą stosować inne zasady.

Dyrektywa RED II odegrała kluczową rolę we wspieraniu rozwoju i wzmocnieniu znaczenia OZE. Stanowi ona centralny akt prawny wyznaczający cele udziału OZE w miksie energetycznym regulujący systemy wsparcia oraz upraszczający procedury administracyjne. Jednocześnie uwzględnia znaczenie lokalnych i rozproszonych źródeł energii jako istotnego elementu transformacji energetycznej, zwłaszcza z punktu widzenia zaangażowania obywateli.

d) Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu

Rozporządzenie 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu ma na celu określenie zasad sprawozdawczości państw członkowskich dotyczącej ich działalności na rzecz poprawy klimatu i środowiska oraz energetyki. Zatem nie służy ono ustaleniu celów, ale raczej ich realizacji²⁸¹. Rozporządzenie jako cel unii energetycznej wskazuje zapewnienie unijnym konsumentom, zarówno gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom, bezpiecznych, zrównoważonych, konkurencyjnych i przystępnych cenowo dostaw energii oraz aktywizowanie badań naukowych i innowacji. Są to cele, które przyświecają rynkowi energii po dziś dzień.

Do sprawozdawstwa krajom członkowskim służyć będą przede wszystkim krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK). Jednym z elementów takiego planu dotyczącym społeczeństwa jest oszacowanie liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, z uwzględnieniem niezbędnych usług energetycznych dla gospodarstw domowych, potrzebnych do zagwarantowania podstawowego poziomu życia. W literaturze wskazuje się, że rewizja KPEiK stanowi dobrą szansę do poprawy regulacji dot. społeczności energetycznych w państwach członkowskich²⁸². Przeprowadzając rewizję, państwo członkowskie powinno prowadzić szeroko zakrojone konsultacje społeczne i dążyć do zapewnienia równego udziału społeczeństwa, jak również do informowania społeczeństwa za pomocą obwieszczeń publicznych lub innych odpowiednich środków o możliwościach

²⁸¹ M. Szyrski, *Energetyka lokalna w świetle koncepcji smart city – aspekty prawne*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2022/11(2), *Aktualne zagadnienia transformacji klimatyczno-energetycznej*, s. 129.

²⁸² K. Kerneis, *Fleshing out Energy Community Legislation in EU Member States for a Fair Energy Transition. Policy Recommendations for National Policymakers Based on the Sun4All Project*, Jacques Delors Institute, D5.5_Policy_brief_National_level_part_3_FINAL.pdf (dostęp: 20.02.2025 r.), s. 6.

dostępu do wszystkich istotnych dokumentów i wprowadzeniu praktycznych rozwiązań dotyczących udziału społeczeństwa. Co więcej, w celu urzeczywistnienia możliwości udziału społeczeństwa, zgodnie z art. 10 powinny zostać wprowadzone uproszczone procedury administracyjne. W świetle art. 11 powinien być prowadzony wielopoziomowy dialog w dziedzinie klimatu i energii. Swoój aktywny udział powinny mieć w nim samorządy lokalne, organizacje społeczne, przedsiębiorcy, inwestorzy i inne odpowiednie zainteresowane strony oraz ogół społeczeństwa. Dialog ten miałby służyć dyskusji nad różnymi scenariuszami polityki energetyczno-klimatycznej. Państwa członkowskie powinny wykorzystywać wszystkie możliwości, które przewiduje ten dokument, ponieważ zmierzają one do zapewnienia lepszego funkcjonowania rynku.

e) Rozporządzenia w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej

Rozporządzenie 2019/943 w sprawie rynku wewnętrznego energii jest przekształconą wersją rozporządzenia nr 714/2009. Jest ono wyrazem konieczności poczynienia dalszych zmian na rynku wewnętrznym energii elektrycznej, ze szczególnym uwzględnieniem sektora OZE²⁸³. W rozporządzeniu zawarto istotny element polegający na umocowaniu UE do większego działania w zakresie energii. W motywie 74 określono, że państwa członkowskie mogą samodzielnie nie osiągnąć wystarczających rezultatów w zakresie działań na rynku energii, dlatego też UE otrzymała możliwość podjęcia działań zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zasada ta oznacza, że UE może podejmować działania tylko wtedy, gdy cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a skala lub skutki proponowanego działania zostaną zrealizowane lepiej na poziomie unijnym.

Jak podkreślono, w samym rozporządzeniu rynek energii przechodzi w ostatnich latach dynamiczne i szerokie zmiany. W motywie 5 określono, że małym jednostkom wytwarzania energii powinno być przyznane priorytetowe traktowanie polegające na przyznaniu szczególnego pierwszeństwa w metodach dysponowania lub poprzez wymogi regulacyjne zobowiązujące podmioty działające na rynku do dostarczania takiej energii elektrycznej na rynek. W motywie 7 zostało to jeszcze lepiej potwierdzone poprzez określenie, że odbiorcom powinien być zagwarantowany pełny udział na rynku, na równi z innymi uczestnikami, w tym możliwość zarządzania własnym zużyciem energii. Zostało to następnie potwierdzone w art. 3 pkt d i e.

²⁸³ S. Przytułska, S. Radzicka-Tolwaj, *Rynek wewnętrzny energii elektrycznej*, LEX/el. 2020.

Rozporządzenie to przyjmuje istnienie energetyki rozproszonej jako wyzwania. W motywach dyrektywy pojawia się ono jako element, który wymaga wsparcia, zaraz obok wytwarzania energii z OZE (motyw 23). Wskazuje się, że w celu jego wsparcia konieczne jest skoncentrowanie się na rynkach krótkoterminowych i mechanizmie ustalania cen w sposób odzwierciedlający niedobory mocy. W art. 1 określono przedmiot i zakres zastosowania rozporządzenia: jednym z wymienionych punktów jest „określenie podstawowych zasad dobrze funkcjonujących, zintegrowanych rynków energii elektrycznej, które umożliwiają wszystkim dostawcom zasobów i odbiorcom energii elektrycznej dostęp do rynku bez dyskryminacji, wzmacniają pozycję konsumentów, zapewniają konkurencyjność na rynku światowym, a także odpowiedź odbioru, magazynowanie energii i efektywność energetyczną oraz ułatwiają agregację rozproszonego popytu i podaży, a także umożliwiają integrację rynkową i sektorową oraz wynagradzanie oparte na zasadach rynkowych wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych”²⁸⁴. Jest to obszerny punkt wskazujący na działania, które są konieczne do podjęcia w związku z rozwojem rozproszonego wytwarzania, zwiększeniem pozycji konsumenta i przede wszystkim zwiększeniem udziału energii z OZE. W tym zakresie warto odnieść się do definicji uczestnika rynku, który zgodnie z tym rozporządzeniem „oznacza osobę fizyczną lub prawną, która kupuje, sprzedaje lub wytwarza energię elektryczną, zajmuje się agregacją lub jest operatorem odpowiedzi odbioru lub usług magazynowania energii, co obejmuje składanie zleceń transakcji na jednym lub większej liczbie rynków energii elektrycznej, w tym na rynkach bilansujących energii”²⁸⁵. Sam fakt, że osoba fizyczna jest wymieniona jako podmiot, który sprzedaje lub wytwarza energię jest wyraźnym skokiem względem pierwszych trzech pakietów energetycznych. W rozporządzeniu odwołano się również do definicji odbiorcy aktywnego oraz wytwarzania rozproszonego, określonych w dyrektywie 2019/944.

Rozporządzenie 2019/943 jest więc kluczowe z punktu widzenia transformacji energetycznej. Podkreśla konieczność integracji energetyki rozproszonej i OZE z rynkiem wewnętrznym, budując przy tym widoczną i istotną rolę konsumenta, czy też może lepiej określić go mianem aktywnego podmiotu na rynku energii. Co ciekawe, z punktu widzenia podziału kompetencji, rola UE jako koordynatora działań państw członkowskich została wzmocniona poprzez zastosowanie zasady pomocniczości, co może przyczynić się do bardziej

²⁸⁴ Art. 1 pkt b Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z 5.06.2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. UE L 158 z 14.06.2019, s. 54 ze zm.).

²⁸⁵ Art. 2 pkt 25 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z 5.06.2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. UE L 158 z 14.06.2019, s. 54 ze zm.).

spójnej i skutecznej polityki energetycznej na poziomie wspólnotowym. Jednak dla problematyki społeczności energetycznych konieczne jest rozwijanie zadań w dużej mierze na poziomie lokalnym, gdzie możliwe jest uwzględnienie specyfiki społecznej, infrastrukturalnej i organizacyjnej danego obszaru.

f) Rozporządzenie w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej

Na wstępie, w motywie 1 rozporządzenia 2019/941 stwierdzono, że sektor energii w UE przechodzi istotną transformację charakteryzującą się m.in. większym stopniem decentralizacji rynku. Również w tym rozporządzeniu pojawia się rozwiązanie analogiczne do rozporządzenia 2019/943, tj. umożliwienie UE podjęcia działań zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej w celu osiągnięcia najbardziej skutecznego i efektywnego sposobu radzenia sobie z zagrożeniami w sektorze energii elektrycznej. Nie ma tu jednak kluczowych uregulowań w zakresie samej energetyki rozproszonej.

g) Dyrektywa zmieniająca dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i w sprawie efektywności energetycznej

W dyrektywie 2018/844 również nie wprowadzono znaczących regulacji w zakresie rozproszonego wytwarzania, ale wprowadzono obowiązek podjęcia przez państwa członkowskie działań w zakresie ubóstwa energetycznego. Jest to działanie na korzyść obywateli, jednak nie ustalono, jakie działania mają zostać podjęte. Wybór w tym zakresie leży po stronie państw członkowskich. Mogłoby to być wspieranie społeczności energetycznych, np. polskiego modelu spółdzielni energetycznych, który jest przykładem modelu mającego na celu wspieranie swoich członków i chronienie ich przed ubóstwem energetycznym.

h) Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Modele lokalnej kontroli nad energetyką i rola lokalnych społeczności energetycznych w transformacji energetycznej w Europie”

Wydana w 2019 r. Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Modele lokalnej kontroli nad energetyką i rola lokalnych społeczności energetycznych w transformacji energetycznej w Europie”²⁸⁶ na wniosek prezydencji austriackiej, stanowi bezpośrednie nawiązanie do lokalnych społeczności energetycznych i nawiązuje do ich kształtu. Zawiera ona zalecenia w celu sprawienia by lokalna kontrola nad energetyką stała się faktem dokonanym. Jednocześnie

²⁸⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów "Modele lokalnej kontroli nad energetyką i rola lokalnych społeczności energetycznych w transformacji energetycznej w Europie" (Dz.U. UE C 86 z 7.03.2019, s. 36).

nawołuje do ściślejszej koordynacji polityki energetycznej UE oraz państw członkowskich, co pozwoli na osiągnięcie znaczących korzyści dla zrównoważonego rozwoju regionalnego, zwiększenie udziału OZE i tym samym decentralizację systemów energetycznych. Co powinno pozwolić na uniezależnienie się od importu paliw kopalnych. To zalecenie było szczególnie istotne w 2022 r., w świetle kryzysu wywołanego wojną na Ukrainie i opublikowanego pakietu REPowerEU, którego podstawą jest autonomia energetyczna państw członkowskich.

Dokument ten zawiera zalecenia zarówno dla decydentów na szczeblu unijnym, zalecenia dla decydentów na szczeblu krajowym, jak również zalecenia dla władz lokalnych i regionalnych. Zawarcie w dokumencie oddzielnych zaleceń dla władz lokalnych i regionalnych jest ważnym sygnałem rzeczywistego ujęcia istotności tych władz w rozwoju społeczności lokalnych. To właśnie na tym poziomie decydenci mają największą wiedzę o specyfice danego obszaru i mogą doradzić państwom członkowskim wybór najlepszych możliwych rozwiązań w tym zakresie. Dokument ten stanowi istotne uzupełnienie do regulacji dot. społeczności energetycznych.

2.5. Faza III: Systemowa integracja i transformacja klimatyczna (2021 – obecnie)

a) Analiza piątego pakietu energetycznego – Fit for 55

Wydany 14 lipca 2021 pakiet Fit for 55²⁸⁷ stanowi zestaw wniosków ustawodawczych mających zmienić i uaktualnić unijne przepisy oraz uchwalić nowe przepisy w celu doprowadzenia do zgodności prawa UE z celami klimatycznymi ustalonymi przez Radę UE i Parlament Europejski²⁸⁸. Do kluczowych zmian przewidzianych w pakiecie należy między innymi wzmocnienie europejskiego systemu handlu emisjami poprzez włączenie do niego nowych obszarów, zwiększenie poziomu OZE w miksie energetycznym UE z 32 do 40 procent²⁸⁹ oraz wprowadzenie nowego granicznego podatku węglowego (CBAM). Nie da się wskazać instrumentu wiodącego w pakiecie, ponieważ Komisja Europejska nadal polega na łączeniu instrumentów i polityk²⁹⁰.

²⁸⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM (2021) 550.

²⁸⁸ Rada Unii Europejskiej, *Gotowi na 55*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (dostęp: 13.05.2023 r.).

²⁸⁹ O. Hałub-Kowalczyk, *Przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w unijnej tragedii Fit for 55 – zarys problematyki*, „Polityka i Społeczeństwo” 2021/19, s. 54.

²⁹⁰ S. Schlacke, i in., *Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ Package*, „Oxford Open Energy” 2022/1, s. 2.

Tabela 4. Pakiet Fit for 55

Piąty pakiet energetyczny – Fit for 55** (2021)
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: Osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej ²⁹¹
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/959 z 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ²⁹²
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/956 z 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO ₂ ²⁹³
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/955 z 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie ²⁹⁴

* W związku z obszernością pakietu Fit for 55 wskazano tylko niektóre z jego elementów

Źródło: Opracowanie własne

Pakiet Fit for 55 został opublikowany już po przyjęciu regulacji w zakresie społeczności energetycznych w UE. Mimo to warto wskazać, że nie wycofuje on elementów związanych z energetyką rozproszoną. Oczywiście nie jest jednak również całkowicie na niej skupiony.

W znowelizowanej dyrektywie w sprawie OZE, dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z 18 października 2023 r.²⁹⁵ wyznaczono nowy cel udziału OZE na poziomie 42,5% do 2030 r. Zgodnie z art. 3 ust. 1 państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie co najmniej 42,5%, z możliwością osiągnięcia 45% wspólnymi siłami. Obserwując gwałtowny przyrost mniejszych instalacji OZE, wydaje się, że bez nich nie ma najmniejszej możliwości osiągnięcia zakładanych przez UE celów. W motywie 46 wskazano wprost znaczenie takich mniejszych podmiotów: „instalacje do prosumpcji, w tym dla tych zbiorowych prosumentów,

²⁹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 14.07.2021 r. „Gotowi na 55”: Osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM (2021) 550.

²⁹² Dyrektywa 2023/959 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023, s. 134).

²⁹³ Rozporządzenie 2023/956 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023, s. 52).

²⁹⁴ Rozporządzenie 2023/955 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060 (UE) 2021/1060 (Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023).

²⁹⁵ Dyrektywa 2023/2413 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.10.2023 r. w sprawie wspierania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. UE L 2023/2413).

takich jak lokalne społeczności energetyczne, przyczyniają się również do zmniejszenia ogólnego zapotrzebowania na gaz ziemny, zwiększenia odporności systemu i osiągnięcia unijnych celów w zakresie energii odnawialnej”²⁹⁶. W dyrektywie zawarto też ogólne ułatwienia rozwoju OZE, kluczowe dla powstawania kolejnych społeczności energetycznych poprzez uproszczenie procedur administracyjnych dla instalacji OZE, co może znacząco ułatwić rozwój społeczności energetycznych. Dużą barierą dla mniejszych podmiotów mogło być skomplikowanie tych procesów.

W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej²⁹⁷, w art. 8 ust. 1 ustanowiono obowiązek osiągania oszczędności energii końcowej na poziomie 1,49% rocznie w latach 2024–2030. W art. 6 ust. 1 wprowadzono obowiązek renowacji co najmniej 3% całkowitej powierzchni budynków publicznych rocznie. W motywie 118 dyrektywy 2023/1791 (Dz.U. UE L 2023/1791) podkreślono, że osiągnięcie trwałych zmian w zachowaniach energetycznych wymaga aktywnego zaangażowania obywateli. Społeczności energetyczne zostały wskazane jako narzędzie umożliwiające nie tylko długoterminowe oszczędności energii, zwłaszcza w gospodarstwach domowych, ale również jako sposób na mobilizację inwestycji ze strony obywateli i małych przedsiębiorstw. Państwa członkowskie powinny wspierać tego rodzaju inicjatywy, m.in. poprzez promowanie projektów społecznościowych. Co więcej, strategiczne włączanie obywateli i lokalnych interesariuszy w procesy decyzyjne, np. w ramach planów renowacji budynków czy lokalnych strategii dekarbonizacji, może zwiększyć akceptację społeczną i skuteczność polityk publicznych. Również w art. 25 wskazano na rolę władz lokalnych i regionalnych w planowaniu systemów ogrzewania i chłodzenia. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby w gminach liczących powyżej 45 tysięcy mieszkańców opracowywano lokalne plany w tym zakresie. Plany te powinny uwzględniać wspólne potrzeby społeczności lokalnych oraz współpracę między jednostkami administracyjnymi, co może stanowić istotną przestrzeń dla rozwoju społeczności energetycznych jako podmiotów uczestniczących w kształtowaniu lokalnej polityki energetycznej.

²⁹⁶ W art. 15 ust. 1 i 2 wskazano na konieczność uproszczenia procedur administracyjnych dla instalacji OZE, co może znacząco ułatwić rozwój społeczności energetycznych.

²⁹⁷ Dyrektywa 2023/1791 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.09.2023 r. w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. UE L 231 z 20.09.2023).

Społeczny Fundusz Klimatyczny, ustanowiony rozporządzeniem 2023/955²⁹⁸, przewiduje wsparcie finansowe dla gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw i użytkowników transportu dotkniętych ubóstwem energetycznym lub transportowym. Nie zawiera on szczególnych uregulowań dla energetyki rozproszonej, ale ma na celu wsparcie znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji obywateli oraz przedsiębiorstw, które zostaną dotknięte rozszerzeniem EU ETS na sektory budownictwa i transportu drogowego. Ma on być częściowo finansowany z przyszłych dochodów z ETS i wykorzystywany, aby bezpośrednio wspierać dochód i inwestycje w renowację budynków służące poprawie efektywności energetycznej i w zrównoważony transport²⁹⁹. Wspomnienie o funduszu zostało umieszczone celowo, ponieważ jego funkcjonowanie jest konieczne w związku z tym, że reforma rynku znacząco wpłynie na obywateli, szczególnie najbiedniejszych. Nie wszyscy będą mogli zaangażować się w transformację energetyczną aktywnie. Niektóre jednostki nie będą miały wystarczających środków oraz wiedzy by móc uczestniczyć w systemie jako prosument, odbiorca aktywny lub w ramach społeczności energetycznej. W świetle znaczących zmian rynku energii, takie osoby będą najbardziej poszkodowane, dlatego właśnie istnienie funduszu staje się kluczowe dla zapewnienia realizacji ich prawa do energii, nie tylko dostępnej technicznie, ale również ekonomicznie.

W tekście rozporządzenia wymieniono narzędzia, o których szczególnie warto wspomnieć w zakresie wsparcia energetyki na poziomie lokalnym. W art. 6 ust. 4 wprowadzono program pod nazwą ELENA (*European Local Energy Assistance*), który ustanowiony został umową między Komisją Europejską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym w 2009 r., jak również instrument wsparcia technicznego ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/240. Finansowanie zapewnia również Fundusz Modernizacyjny, którego zasady działania określono w art. 10d dyrektywy EU ETS, tj. dyrektywie 2003/87/WE zmienionej m.in. dyrektywą z 10 maja 2023 r.³⁰⁰. Fundusz Modernizacyjny wspiera inwestycje w OZE, efektywność energetyczną, magazynowanie energii i modernizację sieci. Polska jako jeden z głównych beneficjentów funduszu, może

²⁹⁸ Rozporządzenie 2023/955 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060 (Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023).

²⁹⁹ Parlament Europejski, *Społeczny Fundusz Klimatyczny*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS_ATA\(2023\)745715](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS_ATA(2023)745715) (dostęp: 12.06.2023 r.).

³⁰⁰ Dyrektywa 2023/959 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023).

wykorzystać te środki do wspierania lokalnych inicjatyw energetycznych, w tym społeczności energetycznych.

Segment regulacji związanych z europejskim systemem handlu emisjami jest najbardziej szerokim segmentem zawartym w pakiecie Fit for 55. Są to między innymi rozporządzenie 2023/957 zmieniające rozporządzenie 2015/757 w celu włączenia transportu morskiego do ETS oraz monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dodatkowych gazów cieplarnianych i emisji z dodatkowych typów statków³⁰¹, dyrektywa 2023/958 zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego³⁰², dyrektywa 2023/959 zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję, a także rozporządzenie 2023/956 ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂.

Segment ten nie skupia się na rozwoju energetyki rozproszonej i nie zapewnia narzędzi, które by temu sprzyjały. Konieczne jest jednak wspomnienie o nim między innymi dlatego, że wiele europejskich systemów wsparcia finansowego projektów z zakresu OZE, opierać się będzie właśnie na środkach uzyskanych ze sprzedaży uprawnień w ramach europejskiego systemu ETS. Co więcej, system ten znacząco wpływa na miks energetyczny państw członkowskich, sprzyjając wytwarzaniu energii z OZE, ponieważ wytwarzanie energii ze źródeł które generują emisje wiąże się z koniecznością nabycia uprawnień do emisji, a więc sprawia, że ich wytwarzanie jest droższe. Koszt jednego uprawnienia w 2023 r. osiągał nawet cenę prawie 100 euro³⁰³. W dużym uproszczeniu, jedno uprawnienie pozwala na emisję jednej tony CO₂ do atmosfery.

Pakiet „Fit for 55” stanowi swoisty barometr kierunku, w jakim zmierza unijna polityka energetyczna, potwierdzając, że społeczności energetyczne na trwałe wpisały się w krajobraz regulacyjny UE. Po ich wcześniejszym uregulowaniu w ramach dyrektyw sektorowych, pojawiają się one w sposób naturalny w kolejnych aktach prawnych dotyczących energii,

³⁰¹ Rozporządzenie 2023/957 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/757 w celu włączenia transportu morskiego do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dodatkowych gazów cieplarnianych i emisji z dodatkowych typów statków ((Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023, s. 105).

³⁰² Dyrektywa 2023/958 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego (Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023, s. 115).

³⁰³ Investing.com, *Carbon Emissions*, <https://pl.investing.com/commodities/carbon-emissions> (dostęp: 07.09.2025).

środowiska czy klimatu – nie jako nowość, lecz jako stały i uznany element struktury rynku energii w UE.

b) REPowerEU

REPowerEU możemy formalnie uznać za jeden z elementów pakietu Fit for 55, jednak został on przyjęty nieco później w wyniku agresji Rosji na Ukrainę. Został opublikowany 18 maja 2022 r. w celu modyfikacji rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)³⁰⁴ oraz kilku innych aktów prawnych, m.in. dyrektywy z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych³⁰⁵, dyrektywy z 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków³⁰⁶ oraz dyrektywy z 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE³⁰⁷.

Pakiet ten miał sprzyjać inwestycjom i reformom w celu dywersyfikacji dostaw energii i gazu, a przede wszystkim zmniejszeniu zależności państw członkowskich od dostaw między innymi z Rosji, a tym samym uniezależnieniu się od paliw kopalnych. Pakiet opiera się na czterech głównych filarach: oszczędzanie energii, wspomniana już dywersyfikacja importu gazu, zastępowanie paliw kopalnych poprzez OZE i zapewnienie finansowania takich zmian³⁰⁸. Kompleksowe działania mają zapewnić bezpieczną i stabilną przyszłość energetyczną dla wszystkich państw UE. Mimo że zmiany te zostały zaproponowane później niż pierwotne propozycje opublikowane wraz z pakietem Fit for 55, rewizje kluczowych aktów prawnych przeprowadzane są w świetle zmian zaproponowanych w obu tych pakietach.

W załączniku 1 do Komunikatu Komisji Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady UE, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów REPowerEU pt. Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej

³⁰⁴ Rozporządzenie 2021/241 Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.02.2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. UE L 57 z 18.02.2021, s. 17 ze zm.).

³⁰⁵ Dyrektywa 2018/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych ((Dz.U. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82 ze zm.).

³⁰⁶ Dyrektywa 2010/31/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.05.2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. UE L 153 z 18.06.2010, s. 13 ze zm.).

³⁰⁷ Dyrektywa 2012/27/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1 ze zm.).

³⁰⁸ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego "Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Plan REPowerEU«" (Dz.U. UE C 486 z 21.12.2022, s. 185).

energii po przystępnej cenie³⁰⁹, w punkcie 5 „kluczowe kwestie przy opracowywaniu regulowanych cen detalicznych” wskazano, że wprowadzając regulowane ceny detaliczne, państwa członkowskie powinny wprowadzić również środki służące osiągnięciu skutecznej konkurencji, zgodnie z własnym uznaniem. Środki takie mogą zgodnie z załącznikiem obejmować między innymi środki wspierające pozycję konsumentów, czyli środki umożliwiające konsumpcję własną i produkcję, a także wykorzystanie potencjału elastyczności po stronie zapotrzebowania w celu reagowania na sygnały rynkowe, aby zapewnić odbiorcom końcowym możliwość uczestnictwa w środkach odpowiedzi odbioru poprzez agregację.

W załączniku 3 do Komunikatu Komisji Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady UE, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów REPowerEU pt. Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie³¹⁰ wskazano wykorzystanie zestawu narzędzi w komunikacie z 13 października 2021 r. do 16 lutego 2022 r. Zgodnie z tymi statystykami zaledwie trzy państwa przyjęły środki mające na celu wspieranie mocnej pozycji konsumentów i zaledwie jedno państwo przyjęło środki zwiększające rolę konsumentów.

REPowerEU, mimo że nie koncentruje się bezpośrednio na społecznościach energetycznych, potwierdza ich stałą obecność w polityce energetycznej UE. Wskazanie na mechanizmy, takie jak konsumpcja własna, produkcja energii przez odbiorców końcowych, elastyczność po stronie popytu czy agregacja, jednoznacznie wpisuje się w logikę funkcjonowania społeczności energetycznych. Dokument ten wzmacnia również pozycję obywatela jako aktywnego uczestnika rynku energii, a nie jedynie biernego odbiorcy energii. Jednocześnie dane Komisji Europejskiej wskazujące na ograniczony zakres wdrożeń proponowanych w tym pakiecie rozwiązań w państwach członkowskich mogą sugerować, że mimo istnienia ram prawnych, społeczności energetyczne nadal wymagają aktywnego wsparcia na poziomie krajowym i lokalnym.

³⁰⁹ Załącznik 1 do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „REPowerEU: wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie”, COM(2022) 108 final, Strasburg, 8.03.2022.

³¹⁰ Załącznik 3 do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „REPowerEU: wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie”, COM(2022) 108 final, Strasburg, 8.03.2022.

c) Rozporządzenie w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany innych rozporządzeń

Pierwszym działaniem, jakie zostało podjęte w ramach wdrażania REPowerEU, była zmiana przez państwa członkowskie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z 27 lutego 2023 r. Zgodnie z jego postanowieniami, państwa członkowskie zostały zobowiązane do uzupełnienia istniejących planów o dodatkowy komponent, tzw. „rozdział REPowerEU”. Rozdział ten ma obejmować nowe reformy i inwestycje, których realizacja rozpoczyna się od lutego 2023 r., a jego celem jest przyspieszenie transformacji energetycznej, w szczególności poprzez działania w zakresie efektywności energetycznej, rozwoju OZE oraz dywersyfikacji źródeł dostaw energii. Metodologia tworzenia takich rozdziałów została opisana w dokumentach pozaprawnych: w zawiadomieniu Komisji pt. Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (2022/C 214/01)³¹¹ oraz zastępującym je, zawiadomieniu Komisji pt. Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (2023/C 80/01)³¹². Nie jest to narzędzie skupione wyłącznie na energii, ale wszelkie podejmowane działania mają zmierzać do zapewnienia równych szans oraz ochrony grup szczególnie wrażliwych, jak również podnoszeniu poziom życia wszystkich obywateli UE. Wpisuje się to w koncepcję działań w zakresie energetyki rozproszonej.

d) Electricity market design

Projekt rynku energii elektrycznej nie jest formalnie kolejnym pakietem energetycznym, jest to jednak bardzo istotne narzędzie, które może zmienić kształt rynku energii UE na kolejne lata. Został on przyjęty w związku z pojawiającymi się w 2022 r. trudnościami na unijnym rynku energii, takim jak szczególnie wysokie i niestabilne ceny energii i poważne obawy co do bezpieczeństwa dostaw. Wniosek został przedstawiony 14 marca 2023 r. i miał na celu zwiększenie odporności unijnego rynku energii oraz oderwanie wysokości rachunków za energię dla europejskich konsumentów i przedsiębiorstw od krótkoterminowych cen

³¹¹ Zawiadomienie Komisji „Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU” (2022/C 214/01) (Dz.U. UE C 214 z 8.06.2022, s. 1).

³¹² Zawiadomienie Komisji „Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU” (2023/C 80/01) (Dz.U. UE C 80 z 3.03.2023, s. 1).

rynkowych energii elektrycznej. Celem tego ma być lepsza ochrona konsumentów, zwiększenie ilości OZE w systemie i przyczynienie się do zwiększenia konkurencyjności przemysłu UE³¹³.

W uzasadnieniu do wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE zmieniającego rozporządzenia 2019/943 i 2019/942 oraz dyrektywy 2018/2001 i 2019/944 w celu udoskonalenia struktury unijnego rynku energii elektrycznej wskazano, że konieczne jest przyjęcie środków w celu wzmocnienia pozycji konsumentów. Może to być dokonane przez rozszerzenie obowiązków nałożonych na dostawców i operatorów sieci. Ma to zapewnić poprawę sytuacji biernych i aktywnych konsumentów. Wskazuje się także na prawo gospodarstw domowych oraz MŚP do udziału w dzieleniu się energią, tj. konsumpcji własnej energii z OZE lub otrzymania jej od innego odbiorcy aktywnego.

3. Analiza rozwoju regulacji w zakresie energii rozproszonej na poziomie Polski

Rozwój regulacji prawnej dotyczącej energetyki rozproszonej w Polsce przebiegał równolegle, lecz nie zawsze tożsamo z procesami zachodzącymi na poziomie UE. Obywatelskie społeczności energetyczne (OSE) zostały formalnie wprowadzone do polskiego porządku prawnego jako efekt implementacji unijnych dyrektyw (w szczególności dyrektywa RED II oraz IEMD), ale wcześniejsze formy, takie jak klastry energii czy spółdzielnie energetyczne, pojawiły się w polskim prawie wcześniej niż ich unijne odpowiedniki. Z tego względu analiza rozwoju regulacji w Polsce nie może ograniczać się jedynie do implementacji prawa UE, lecz musi uwzględniać również krajowe inicjatywy legislacyjne, które wyprzedzały niektóre rozwiązania europejskie. Pokazuje to, że polski ustawodawca, mimo silnego wpływu prawa UE, w pewnych obszarach samodzielnie kształtował ramy dla energetyki obywatelskiej i lokalnej.

W niniejszym podrozdziale przyjęto podejście etapowe, które pozwala uchwycić logikę i kierunki zmian legislacyjnych w Polsce. Wyróżniono trzy fazy:

- Faza I (do 1997 r.): kształtowanie się rynku energii w warunkach transformacji ustrojowej;
- Faza II (1997 – 2015): liberalizacja rynku energii oraz wprowadzenie pierwszych instrumentów wsparcia dla OZE i prosumentów, głównie w ramach ustawy prawo energetyczne;

³¹³ Komisja Europejska, *Electricity Market Design*, https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/market-legislation/electricity-market-design_en (dostęp: 26.06.2023 r.).

- Faza III (2015 – obecnie): instytucjonalizacja energetyki obywatelskiej, w tym rozwój regulacji dotyczących klastrów energii, spółdzielni energetycznych oraz implementacja unijnych przepisów dotyczących społeczności energetycznych.

Taki podział pozwala wykazać, że społeczności energetyczne w Polsce są efektem zarówno oddolnych procesów legislacyjnych, jak i dostosowania do unijnych ram prawnych. Ich zrozumienie wymaga więc analizy ewolucji krajowej polityki energetycznej, która stopniowo otwierała się na udział obywateli i lokalnych wspólnot w transformacji energetycznej.

3.1. Faza I – Rozwój rynku energii w Polsce (do 1997 r.)

Rok 1989 zapoczątkował istotne zmiany ustrojowe i gospodarcze w Polsce obejmujące również sektor energetyczny. Transformacja systemowa wymusiła stopniowe odchodzenie od centralnie planowanego modelu zarządzania energią na rzecz rozwiązań rynkowych. W 1990 r. uchwalono ustawę znoszącą Wspólnoty Węgla Kamiennego oraz Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego³¹⁴, co było istotnym kamieniem milowym odejścia od struktur charakterystycznych dla gospodarki socjalistycznej. Sześć lat później przyjęto ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych³¹⁵, która umożliwiła usamodzielnienie się elektrowni i zakładów energetycznych, a także ich komercjalizację i przekształcenia własnościowe. Należy jednak zaznaczyć, że ustawa ta nie zniosła obowiązku administracyjnego zatwierdzania cen energii przez rząd³¹⁶, był to jednak ważny krok w kierunku usamodzielnienia podmiotów sektora energetycznego i przygotowania ich do funkcjonowania w warunkach konkurencji. Nie istniały w tym okresie żadne regulacje dotyczące energetyki rozproszonej, nie było też systemowo miejsca na małe podmioty na rynku, który opierał się na dużych, scentralizowanych jednostkach wytwórczych.

Rozwój zliberalizowanego rynku energii w Polsce rozpoczął się jeszcze przed przystąpieniem kraju do UE, jednak był już ściśle powiązany z aspiracjami integracyjnymi. Za symboliczny początek tego procesu można uznać uchwalenie w kwietniu 1997 r. ustawy prawo energetyczne. Do głównych celów tego procesu należały:

³¹⁴ Ustawa z 24.02.1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 14, poz. 89).

³¹⁵ Ustawa z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 118, poz. 561).

³¹⁶ T. Nowacki, *Od nacjonalizacji do regulacji, Od nacjonalizacji do regulacji. Prawodawstwo energetyczne w Polsce w latach 1945-1997*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2023/31(2), s. 238-240.

- liberalizacja rynku umożliwiająca współpracę przedsiębiorstw z sektorów wytwarzania, przesyłu, dystrybucji oraz handlu na zasadach komercyjnych;
- podzielenie wyżej wymienionych sektorów w ramach demonopolizacji energetyki;
- przekształcenie przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki skarbu państwa w ramach prywatyzacji³¹⁷.

3.2. Faza II – Liberalizacja i pierwsze mechanizmy wsparcia (1997 – 2015)

a) Analiza ustawy prawo energetyczne

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu lat obowiązywania, ustawa prawo energetyczne było wielokrotnie nowelizowane, co świadczy o dynamicznym rozwoju sektora energii w Polsce. Prześledzenie wszystkich tych zmian wymagałoby bardzo szerokiego opisu, dlatego też omówione zostaną tylko niektóre wersje tej ustawy, szczególnie istotne z punktu widzenia niniejszego opracowania.

Już pierwsza wersja ustawy z 1997 r.³¹⁸ zawierała zapisy promujące wytwarzanie energii elektrycznej z OZE. Zamiast jednak wprowadzać system zachęt, ustawodawca zdecydował się na nałożenie obowiązku zakupu energii pochodzącej z OZE. W celu zapewnienia skuteczności tego obowiązku przewidziano sankcje finansowe. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE) został uprawniony do nakładania kar pieniężnych na podmioty, które nie wywiążą się z nałożonego obowiązku³¹⁹. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy jej celem miało być „tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów”³²⁰. Nie jest to jeszcze cel w zakresie energetyki rozproszonej, ale pierwszy krok w kierunku decentralizacji poprzez zerwanie naturalnych monopolii, jak również dostrzeżenie konieczności uwzględnienia tematu ochrony środowiska. Co ciekawe, już w tej wersji w art. 18, pojawiło się określenie zadań gminy w zakresie

³¹⁷ PSE, *Zintegrowany raport roczny. Edycja 2017. Krajowy rynek energii elektrycznej*, <https://raport2016.pse.pl/pl/aktywny-udzial-w-rozwoju-rynku-energii-elektrycznej#krajowy-rynek-energii-elektrycznej> (dostęp: 13.07.2023 r.).

³¹⁸ Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348).

³¹⁹ J. Paska, *Aspekty formalno-prawne energetyki rozproszonej w Polsce*, „Polityka Energetyczna” 2011/14(1), s. 150.

³²⁰ Art. 1 ust. 2 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348).

zaopatrzenia w energię i ciepło, jest to bardziej podstawowy przepis niż jego dzisiejszy odpowiednik, jednak jego aktualna wersja stanowi ważną podstawę udziału jednostek samorządu terytorialnego w społecznościach lokalnych.

Co równie istotne, planując prywatyzację przedsiębiorstw energetycznych uchwalono powrót do koncesjonowania działalności wytwórczej, z wyłączeniem źródeł o mocy poniżej 1 MW, przesyłowej, dystrybucyjnej i obrotowej, z wyłączeniem obrotu za pomocą instalacji o napięciu poniżej 1 kV, będącej własnością odbiorcy. Uchwalono również jednoosobowy organ – Prezesa URE. Jest to centralny organ administracji rządowej działający w sposób instytucjonalnie wyodrębniony i posiadający autonomię w zakresie wykonywania zadań regulacyjnych.

W kolejnych latach ustawa prawo energetyczne w Polsce podlegało dynamicznym zmianom, czego efektem były liczne nowelizacje ustawy, często wprowadzane nawet kilkakrotnie w ciągu jednego roku. Jedną z istotniejszych zmian była nowelizacja z 2002 r., w ramach której uchylono art. 9 ust. 3, zastępując go nowym przepisem art. 9a, regulującym kwestie rozliczania obowiązku zakupu energii elektrycznej z OZE.

Zgodnie z nowym brzmieniem przepisów, przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem energią elektryczną zostały zobowiązane do zakupu energii elektrycznej wytwarzanej na terytorium Polski z OZE przyłączonych do sieci oraz do jej odsprzedaży, bezpośrednio lub pośrednio, odbiorcom końcowym, nabywającym energię na własne potrzeby. Była to wówczas istotna próba zwiększenia udziału OZE w krajowym miksie energetycznym, a także mechanizm ochrony producentów zielonej energii oraz przeciwdziałania przypadkom uchylania się od obowiązku jej zakupu. Przepis ten był wielokrotnie modyfikowany w kolejnych latach, aż do jego uchylenia w 2019 r.

W 2005 r. art. 9 ponownie uległ zmianie i wprowadzono pojęcie świadectwa pochodzenia, szczegółowo opisane w art. 9e i ustanowiono system wsparcia wytwarzania energii z OZE³²¹. Jest to mechanizm zgodnie z którym wytworzenie energii elektrycznej z OZE powinno być potwierdzone przez tzw. „świadectwo pochodzenia”, czyli dokument, który jest w stanie potwierdzić, że została ona wytworzona w konkretnej technologii. Świadectwa pochodzenia stanowiły system wsparcia gwarantujący wytwórcom zakup energii elektrycznej

³²¹ M. Szyrski, *Energetyka lokalna...*, s. 66.

pochodzącej z OZE³²², w celu potwierdzenia tego, że jest to zielona energia. Pozwalał im to na korzystanie ze wsparcia przewidzianego tylko dla takiego rodzaju energii.

W 2005 r.³²³ duża zmiana została wprowadzona dla definicji odbiorcy. Oryginalnie zdefiniowano odbiorcę jako „każdego, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym”. Jednak w 2005 r. dodano dodatkowe dwie definicje, a mianowicie:

- odbiorca końcowy – odbiorca dokonujący zakupu paliw lub energii na własny użytek;
- odbiorca paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym – odbiorca końcowy dokonujący zakupu paliw gazowych lub energii elektrycznej wyłącznie w celu ich zużycia w gospodarstwie domowym.

Był to ważny początek rozróżniania podmiotów odbierających energię, na podmioty, które samodzielnie z niej korzystają, jak również na najmniejszych odbiorców w gospodarstwach domowych wymagających ochrony. W ramach nowelizacji w 2013 r.³²⁴ wprowadzono kolejne dwie dodatkowe definicje. Pierwsza z nich to odbiorca wrażliwy energii elektrycznej. To osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 966), która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej. Druga definicja to analogiczna definicja określająca odbiorcę wrażliwego paliw gazowych.

W międzyczasie, w 2013 r., w ustawie pojawiła się również definicja odbiorcy przemysłowego jako przeciwwaga do odbiorców w gospodarstwach domowych, jednak już w 2015 r. z niej zrezygnowano. Przytoczone definicje przetrwały do dziś z niewielkimi zmianami, takimi jak dodanie możliwości magazynowania energii.

W nowelizacji z 2005 r. dodano również inne ważne pojęcie, tj. linię bezpośrednią, rozumianą jako „linię elektroenergetyczną łączącą wydzieloną jednostkę wytwarzania energii elektrycznej bezpośrednio z odbiorcą lub linię elektroenergetyczną łączącą jednostkę wytwarzania energii elektrycznej przedsiębiorstwa energetycznego z instalacjami należącymi

³²² NIK, *NIK o barierach rozwoju odnawialnych źródeł energii*, 17.08.2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarka/bariery-rozwoju-odnawialnych-zrodel-energii.html> (dostęp: 12.06.2023 r.).

³²³ Ustawa z 4.03.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 552 ze zm.).

³²⁴ Ustawa z 26.07.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 984).

do tego przedsiębiorstwa albo instalacjami należącymi do przedsiębiorstw od niego zależnych”. Jest to kolejna podstawa do umożliwienia odbiorcom działania w celu zaspokajania swoich potrzeb w zakresie energii i uznanie ich coraz aktywniejszej roli na rynku energii.

Rok 2013³²⁵ był istotny dla energetyki, ponieważ to wtedy dodano kluczowe definicje instalacji uzależnione od ich wielkości. Na tych definicjach często opierano systemy wsparcia OZE oraz określano pułapy mocy dla prosumentów i społeczności energetycznych. Mimo to, przy ich wprowadzeniu nie zdecydowano się na ustanowienie odrębnych reguł dedykowanych wyłącznie tym typom instalacji³²⁶. Wprowadzono wtedy następujące definicje:

- mikroinstalacja – odnawialne źródło energii, o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 40 kW, przyłączone do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nie większej niż 120 kW;
- mała instalacja – odnawialne źródło energii, o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 40 kW i nie większej niż 200 kW, przyłączone do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej większej niż 120 kW i nie większej niż 600 kW³²⁷.

Taki kształt definicji utrzymał się jedynie do 2015 r. Następnie razem z wieloma innymi (w tym definicją OZE), włączono je do świeżo uchwalonej ustawy OZE³²⁸. Od tego momentu najbardziej kluczowe dla OZE obszary regulacji były umieszczane w innym akcie prawnym, a niektóre regulacje przenoszone do ustawy prawo energetyczne, głównie w celu sformułowania odesłania do ustawy OZE. Jak wskazano w uzasadnieniu, z ustawy prawo energetyczne do ustawy OZE przeniesiono m.in. przepisy dotyczące wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z OZE, opracowania i realizacji krajowego planu działania w zakresie OZE oraz monitorowania rynku energii elektrycznej z mikroinstalacji, małych instalacji i instalacji OZE o łącznej zainstalowanej mocy cieplnej nie większej niż 600 kW oraz akredytowania organizatorów szkoleń³²⁹.

³²⁵ Ustawa z 26.07.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 984).

³²⁶ Z. Muras, M. Swora, A. Dobrowolski, F. Elżanowski, A. Falecki, R. Gawin, J. Kędzia, K. Kloc, M. Mordwa, A. Ratajczak, K. Smagiel, M. Szostakowska, R. Trypens, M. Wesołowski, M. Woszczyk, M. Zawiska, J. Zimmer [w:] *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s, wyd. II*, red. M. Gutowski, D. Kośka, M. Nowaczek-Zaremba, D. Nowak, P. Orzech, M. Sachajko, A. Skoczylas, M. Stefaniuk, A. Walkiewicz, Z. Muras, M. Swora, A. Dobrowolski, F. Elżanowski, A. Falecki, R. Gawin, J. Kędzia, K. Kloc, M. Mordwa, A. Ratajczak, K. Smagiel, M. Szostakowska, R. Trypens, M. Wesołowski, M. Woszczyk, M. Zawiska, J. Zimmer, Warszawa 2016, art. 3.

³²⁷ Ustawa z 26.07.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 984).

³²⁸ Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478).

³²⁹ Uzasadnienie do ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478).

Pojęcie prosumenta nie jest zdefiniowane w ustawie prawo energetyczne, w tym zakresie ustawa odsyła do ustawy OZE. Jednocześnie w Prawie energetycznym znajdują się regulacje istotne dla prosumentów. Nowelizacją z 2019 r.³³⁰ do art. 9 dodano ust. 4a, który zobowiązuje ministra właściwego do spraw energii, aby przy wydawaniu rozporządzenia określającego szczegółowe warunki funkcjonowania mikroinstalacji uwzględniał: (1) potrzebę zwiększania udziału energii elektrycznej z mikroinstalacji prosumentów OZE w bilansie energetycznym państwa, (2) bezpieczeństwo i niezawodne funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego oraz (3) wymagania w zakresie budowy i eksploatacji urządzeń, instalacji i sieci. W celu reprezentacji interesów tych uczestników rynku w rozdziale 4a powołano koordynatora do spraw negocjacji, który miałby za zadanie chronić interesy wszystkich rodzajów prosumentów w relacjach z przedsiębiorstwami energetycznymi. Przepisy dotyczące prosumentów są bardzo istotne w zakresie omawianego tematu, ponieważ, może nie odnoszą się bezpośrednio do społeczności energetycznych, ale umocowują one możliwość funkcjonowania energetyki rozproszonej w warunkach rynkowych.

Kolejna istotna nowelizacja miała miejsce w 2021 r.³³¹, w jej ramach dodano znaczące z punktu widzenia energetyki rozproszonej definicje danych pomiarowych, układu pomiarowo-rozliczeniowego, licznika zdalnego odczytu, systemu zdalnego odczytu czy agregowania danych pomiarowych. Ich wprowadzenie ma realizować obowiązek stworzenia inteligentnego opomiarowania do 31 grudnia 2028 r. poprzez wprowadzenie liczników zdalnego odczytu skomunikowanych z systemem zdalnego odczytu³³². Przepisy te jednak pomogą odbiorcom końcowym być bardziej aktywnymi uczestnikami rynku, ponieważ będą mieli dostęp do lepszych informacji w czasie rzeczywistym o własnym wytwarzaniu i zużyciu, a tym samym zostaną stworzone większe możliwości bardziej świadomego działania przez odbiorców końcowych na rynku energii. W uzasadnieniu do ustawy wskazano, że sprawnie działająca inteligentna sieć może skutecznie integrować rozproszone wytwarzanie energii w mikroźródłach³³³.

³³⁰ Ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1524 ze zm.).

³³¹ Ustawa z 20.05.2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1093 ze zm.).

³³² Uzasadnienie do zmiany ustawy z 20.05.2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1093 ze zm.).

³³³ Uzasadnienie do zmiany ustawy z 20.05.2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1093 ze zm.).

W ostatnim czasie w obszarze regulacji dotyczących energii obserwujemy istotny przełom. Jest on wynikiem m.in. sukcesu programu „Mój Prąd” oraz rosnącej roli lokalnego wymiaru produkcji energii, co z kolei generuje potrzebę zwiększenia elastyczności KSE w kontekście coraz większego udziału OZE³³⁴. Wspomniane czynniki, a także konieczność implementacji przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/944 doprowadziły do jednej z największych nowelizacji ustawy prawo energetyczne ostatnich lat, w ramach ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw³³⁵.

Celem tej nowelizacji była implementacja do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Jednym z kluczowych elementów ustawy było wprowadzenie do polskiego prawa instytucji OSE, wraz z określeniem ich praw i obowiązków. Uregulowano m.in. prawo odbiorcy przystąpienia do społeczności przy zachowaniu pełni praw konsumenckich oraz możliwość jej opuszczenia bez ponoszenia sankcji. Ustawa ta ma charakter systemowy, wprowadza szereg zmian dotyczących funkcjonowania rynku energii, w tym również w zakresie praw odbiorców końcowych oraz mniejszych instalacji OZE. Przykładem może być zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla właścicieli źródeł wytwórczych o mocy powyżej 2 MW, co może sprzyjać dalszemu rozwojowi energetyki rozproszonej i lokalnych inicjatyw energetycznych.

b) Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych z 2010 roku

Plan³³⁶ ten został przygotowany w związku ze zobowiązaniem wynikającym z dyrektywy 2009/28/WE i na podstawie wytycznych przygotowanych przez Komisję Europejską (decyzja Komisji 2009/548/WE z 30 czerwca 2009 r. ustanawiająca schemat krajowych planów działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na mocy dyrektywy 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady). Określa on cele krajowe do osiągnięcia w zakresie udziału energii z OZE do 2020 roku. Między innymi określa ścieżkę dochodzenia do obowiązującego w tamtym momencie celu 15% udziału energii z OZE w zużyciu energii końcowej oraz 10% udziału energii z OZE w transporcie³³⁷.

³³⁴ M. Kurtyka, *Energetyka rozproszona...*, s. 8.

³³⁵ Ustawa z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1681 ze zm.).

³³⁶ Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2010.

³³⁷ NIK, *Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii, informacja o wynikach kontroli*, KGP.430.022.2017, s. 20.

Jednym z założeń do prognozowania krajowego rozwoju OZE jest utrzymanie wsparcia dla rozwoju rozproszonych źródeł energii oraz określenie warunków zachowania praw już nabytych dla inwestycji zrealizowanych albo rozpoczętych, a także ich obowiązywania. Powinno to pozwolić na zmniejszenie obciążeń dla odbiorcy końcowego. W dokumencie wskazano również, że w Polsce będą toczyły się zaawansowane prace legislacyjne w celu ułatwienia operatorom systemów elektroenergetycznych rozbudowy sieci. Regulacje te mają przyspieszyć rozwój infrastruktury, tym samym poprawiając dostęp do sieci dla rozproszonych instalacji OZE.

Dokument ten doczekał się również uzupełnienia z grudnia 2011 r.³³⁸, to w nim wskazano, że polityka energetyczna określa główne cele w obszarze rozwoju wykorzystania OZE, a jednym z nich jest „zwiększenie stopnia dywersyfikacji źródeł dostaw oraz stworzenie optymalnych warunków do rozwoju energetyki rozproszonej opartej na lokalnie dostępnych surowcach”³³⁹. Dokument ten jasno wskazuje, że już na etapie uchwalania go w 2010 r. energetyka rozproszona zyskiwała na znaczeniu dla podmiotów rządzących, zarówno główne dokumenty, jak również uzupełnienia przyjmowane przez Radę Ministrów, zatem znaczenie tego dokumentu można traktować bardzo poważnie.

c) Stanowisko Prezesa URE w sprawie niezbędnych wymagań wobec wdrażanych przez OSDE inteligentnych systemów pomiarowo-rozliczeniowych z uwzględnieniem funkcji celu oraz proponowanych mechanizmów wsparcia przy postulowanym modelu rynku

Stanowisko³⁴⁰ to zostało opublikowane w 2011 r., a więc w czasie, gdy dopiero rozpoczynały się prace nad ustawą OZE. Już we wstępie, w którym określono cel opracowania, wskazano, że polski system elektroenergetyczny będzie podlegał dynamicznemu rozwojowi, który może zmierzać w kierunku budowy inteligentnych sieci. Wskazano również na pojawienie się nowych zjawisk, takich jak rozwój generacji rozproszonej oraz nowych form pozyskiwania i wykorzystywania energii elektrycznej.

Głównym tematem opracowania było przygotowanie procesu wdrożenia w Polsce systemów zdalnego pomiaru energii w formule „działania na rzecz budowy inteligentnej sieci”.

³³⁸ Ministerstwo Gospodarki, *Uzupełnienie do Krajowego Planu Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych z 2.12.2011 r.*, Warszawa 2011.

³³⁹ Ministerstwo Gospodarki, *Uzupełnienie do Krajowego Planu Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych z 2.12.2011 r.*, Warszawa 2011, s. 1.

³⁴⁰ *Stanowisko Prezesa URE w sprawie niezbędnych wymagań wobec wdrażanych przez OSDE inteligentnych systemów pomiarowo-rozliczeniowych z uwzględnieniem funkcji celu oraz proponowanych mechanizmów wsparcia przy postulowanym modelu rynku*, Warszawa 2011.

System ten miał być dedykowany odbiorcom rozproszonym, zidentyfikowanym w określonych grupach i stanowić element szerszej strategii transformacji sektora elektroenergetycznego.

Opracowanie wskazuje na energetykę rozproszoną jako alternatywną możliwość wytwarzania energii. W pierwszej kolejności wymieniono generację wielkoskalową, która wiąże się z koniecznością ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych na rozbudowę infrastruktury przesyłowej oraz napotyka na określone bariery techniczne i ekonomiczne. Drugą opcją są zdolności importowe, które choć stanowią uzupełnienie krajowego bilansu energetycznego, niosą za sobą istotne ryzyka związane z bezpieczeństwem dostaw.

W tym kontekście jako alternatywa wskazane zostały źródła rozproszone, oparte głównie na lokalnych zasobach odnawialnych. Charakteryzują się one niższymi barierami wejścia, większą odpornością na dezintegrację systemu elektroenergetycznego oraz mniejszym zapotrzebowaniem na kosztowne inwestycje w sieci przesyłowe i dystrybucyjne. Dokument podkreśla jednak, że rozwój energetyki rozproszonej wymaga dostosowania istniejącej infrastruktury, w szczególności sieci średnich i wysokich napięć, do efektywnej i skoordynowanej współpracy z nowymi źródłami wytwórczymi.

Zgodnie z analizami przeprowadzonymi w dokumencie, wsparcie generacji rozproszonej jest najbardziej efektywną drogą do spełnienia wymagań dotyczących oczekiwanego wzrostu udziału OZE w koszyku energetycznym, w związku z tym generacja rozproszona przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa odbiorców w wymiarze technicznym, ekonomicznym oraz ekologicznym.

W części drugiej dokumentu opisano postulowaną architekturę systemu podziału zadań i odpowiedzialności. Wskazano tam czynności jakie są konieczne do otwarcia sieci na generację rozproszoną, takie jak dostosowanie jej do struktury sieci oraz wyposażenie jej w infrastrukturę komunikacyjną, pomiarową i wykonawczą. Konieczne jest to w celu skoordynowania zarządzania pracą tych źródeł i samej sieci w powiązaniu z mechanizmami zarządzania stroną popytową. Dokument zauważa, że działanie takie będzie wymagało dużych inwestycji i działań organizacyjnych. Jest to związane z tym, że obecne technologie nie pozwalają na zapewnienie wystarczającej elastyczności i możliwości zarządzania zasobami rozproszonymi. Wskazuje również, że samo wprowadzenie inteligentnych liczników nie byłoby wystarczające, konieczne jest wprowadzenie również narzędzia, które pozwoli w sposób zautomatyzowany przynieść napływający z systemu sygnał na konkretne działania w zakresie wykorzystania posiadanych urządzeń. Co więcej, wskazane zostało, że istnieją kategorie odbiorców, którzy nie będą w stanie zaangażować się nawet w takim zakresie.

Dlatego konieczne są narzędzia, które będą w stanie podejmować takie działania w sposób zautomatyzowany, w związku z informacjami napływającymi z systemu.

Dokument ten prezentuje wyjątkowo kompleksowe podejście do zagadnienia generacji rozproszonej – szczególnie jak na rok 2011, kiedy rozwiązania umożliwiające rozwój tego typu energetyki nie były jeszcze zaimplementowane w polskim porządku prawnym. Już na etapie określania celu opracowania wskazano, że rozwój KSE może zmierzać w kierunku budowy inteligentnych sieci, uwzględniających m.in. generację rozproszoną oraz nowe formy pozyskiwania i wykorzystywania energii elektrycznej. Dokument identyfikuje szereg działań, które należałoby podjąć, aby umożliwić rozwój energetyki rozproszonej. Działania te są zbieżne z kierunkami wyznaczanymi na poziomie UE. Stanowi on tym samym istotny dowód świadomości, jaką już wówczas posiadał tak kluczowy organ, jakim jest Prezes URE, w zakresie znaczenia i potencjału energetyki rozproszonej. Wskazuje również na konieczność wdrożenia konkretnych rozwiązań umożliwiających realizację tego typu inwestycji na terytorium Polski.

Zatem faza druga opierająca się na uchwaleniu ustawy prawo energetyczne oraz opracowywaniu podwalin pod ustawę OZE, była szczególnie istotna dla rozwoju polskiej regulacji prawnej w zakresie energii. Stanowiła ona okres przejściowy między scentralizowanym modelem energetyki a stopniowym otwieraniem rynku na nowe podmioty i technologie. Choć w momencie przyjmowania i w pierwszych latach funkcjonowania ustawy brak było jeszcze bezpośrednich podstaw prawnych dla rozwoju społeczności energetycznych, to jednak kolejne nowelizacje zaczęły stopniowo uwzględniać rozwiązania wspierające energetykę rozproszoną i udział obywateli w rynku energii. Faza ta stworzyła zatem fundamenty instytucjonalne i prawne, które umożliwiły dalszy rozwój energetyki obywatelskiej w Polsce.

3.3. Faza III – Instytucjonalizacja energetyki obywatelskiej (2015 – obecnie)

a) Ustawa OZE

Prace nad ustawą OZE rozpoczęły się już w 2011 r., kiedy to jej pierwsza koncepcja została zaprezentowana Ministrowi Gospodarki w Departamencie Energii Odnawialnej. Jednak ustawa została uchwalona przez Sejm dopiero 16 stycznia 2015 r.³⁴¹. Wprowadzała rozwiązania prawne zbliżone do standardów prawodawczych systemów energii odnawialnej

³⁴¹ Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478).

obowiązujących w innych państwach członkowskich UE³⁴², a więc pozwalała na pełniejsze transponowanie standardów europejskich do polskiego porządku prawnego.

Co ciekawe, ustawa OZE w swojej treści nie zawiera celu w jakim została uchwalona, ale w art. 1 ust. 1 pkt 5 wskazano, że ustawa określa „warunki i tryb certyfikowania instalatorów mikroinstalacji, małych instalacji i instalacji OZE o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nie większej niż 600 kW oraz akredytowania organizatorów szkoleń”³⁴³, co odnosi się bezpośrednio do małej, rozproszonej generacji. W uzasadnieniu do ustawy wskazano aż sześć jej celów, z których żaden nie nawiązywał do energetyki rozproszonej, czy nawet prosumenckiej. Dopiero w punkcie 2.1.5 tego dokumentu podniesiono wątek energetyki prosumenckiej³⁴⁴. W związku z nim, przyjęcie ustawy OZE nie odbyło się bez dużych napięć społecznych w kontekście tzw. poprawki prosumenckiej. Miała ona umożliwić prosumentom uzyskiwanie dofinansowania do ich źródła energii na zasadzie tzw. Feed-in Tariff (FIT), czyli zapewnić możliwość sprzedaży wyprodukowanej „zielonej” energii po cenie wyraźnie wyższej od jej ceny dla odbiorców końcowych³⁴⁵. Spór pomiędzy przedstawicielami prosumentów, Senatem i Sejmem dotyczący systemów wsparcia dla prosumentów³⁴⁶ doprowadził do półrocznego opóźnienia wejścia w życie ustawy oraz ograniczenia jej zakresu. W nowelizacji ustawy OZE z 22 czerwca 2016 r. zrezygnowano z planowanego systemu FIT, zanim zdążył on wejść w życie. Zamiast tego wprowadzono system opustów³⁴⁷, w ramach którego prosumenci otrzymywali rozliczenia w formie opustów na fakturach za zakup energii elektrycznej od sprzedawcy³⁴⁸. Choć ustawa OZE stanowiła przełom w zakresie wspierania OZE, jej wdrażanie wymagało czasu oraz silnej presji społecznej, aby objąć również korzystne warunki dla najmniejszych uczestników rynku, czyli prosumentów. Od 2 kwietnia 2022 r. system opustów przestał obowiązywać dla nowych prosumentów, a jego miejsce zajął system net-billingu. W obecnym stanie prawnym mechanizm opustów nadal funkcjonuje ale wyłącznie w odniesieniu do spółdzielni energetycznych.

³⁴² A. Bohdan, M. Przybylska, *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii gospodarki odpadami w Polsce*, Warszawa 2015, s. 38.

³⁴³ Art. 1 ust. 1 pkt 5, Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478).

³⁴⁴ Uzasadnienie do ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478).

³⁴⁵ Ł. Kordas, *Historia ustawy o OZE z perspektywy energetyki prosumenckiej*, https://ppte2050.pl/platforma/bzep/static/uploads/Kordas_%C5%81._Historia_Ustawy_o_OZE_z_perspektywy_prosumenta_hcMZT5m.pdf (dostęp: 28.04.2023 r.), s. 3.

³⁴⁶ Ł. Kordas, *Historia ustawy...*

³⁴⁷ M. Przybylska-Cząstkiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 104.

³⁴⁸ W. Gochnio, M. Kulesa, *Zmiany na rynku energii elektrycznej wywołane nowelizacją ustawy o OZE oraz nową ustawą o efektywności energetycznej*, plik: gochnio_kulesa_zmiany_na_ryнку_energii.pdf (dostęp: 02.09.2025 r.), s. 24.

Jedną z największych rewolucji jakie pociągnęła za sobą ustawa OZE była zmiana systemu wsparcia OZE. Od 2005 r. w Polsce obowiązywał system wsparcia, który gwarantował wytwórcom zakup energii elektrycznej z OZE. Jednak przyjęcie ustawy OZE sprawiło, że część przepisów z ustawy prawo energetyczne została przeniesiona do nowej ustawy. W ten właśnie sposób system funkcjonujący od wielu lat został zastąpiony systemem aukcyjnym³⁴⁹. W tym nowym systemie uczestniczyć mogli zarówno wytwórcy dotychczasowi, czyli wytwarzający przed 1 lipca 2016 r., jak również wytwórcy, którzy rozpoczęli swoją działalność po tej dacie. Ustawa wprowadziła podstawowe zasady uczestnictwa w systemie aukcyjnym, dzieląc aukcje ze względu na moc zainstalowaną instalacji, tj. do 1 MW i ponad to³⁵⁰. Jak wynika jednak z raportu NIK, w aukcjach przeprowadzonych w 2016 i w 2017 r. wygrywali uczestnicy, którzy oferowali najwyższą cenę, a to nie sprzyjało konkurencji na rynku. Sytuację tę naprawiła dopiero nowelizacja ustawy z 2018 r., która wprowadziła tzw. regułę wymuszania konkurencji³⁵¹.

Dalsze funkcjonowanie systemu aukcyjnego również nie było w pełni takie jak przewidziano w przepisach. W latach 2018–2020 nie rozstrzygnięto aż 19 aukcji, dotyczyły one biogazu, hydroenergii, biopłynów, energii geotermalnej i energii wiatru na morzu. Wskazuje się, że brak zainteresowania wynikał z wprowadzenia bardziej stabilnego systemu, czyli mechanizmu FIT/FIP dla instalacji hydroenergetycznych i biogazowych. Cechował się on większą stabilnością dla wytwórców, był również mniej rygorystyczny pod kątem warunków koniecznych do przekazania informacji³⁵².

Ustawa OZE wprowadziła szereg kluczowych pojęć, które ukształtowały ramy funkcjonowania rynku energii odnawialnej w Polsce. Przede wszystkim to właśnie w tej ustawie uregulowano definicje *mikroinstalacji* oraz *małej instalacji*. Ze względu na ich zbieżność z definicjami zawartymi w ustawie prawo energetyczne, nie ma potrzeby ich szczegółowego przywoływania w tym miejscu. Przełomowe znaczenie miała jednak nowelizacja ustawy z 2016 r.³⁵³, która po raz pierwszy wprowadziła do polskiego porządku prawnego instytucje *spółdzielni energetycznej* oraz *klastra energii*. Były to fundamenty

³⁴⁹ NIK, *NIK o barierach rozwoju odnawialnych źródeł energii*, 17.08. 2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarka/bariery-rozwoju-odnawialnych-zrodel-energii.html> (dostęp: 14.06.2023 r.).

³⁵⁰ M. Przybylska-Cząstkiewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 109.

³⁵¹ NIK, *NIK o barierach...*

³⁵² NIK, *NIK o barierach...*

³⁵³ Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 925).

krajowej regulacji dotyczącej społeczności energetycznych umożliwiające rozwój lokalnych inicjatyw w zakresie wytwarzania, dystrybucji i konsumpcji energii. Co więcej wprowadzono również istotne dla rozwoju energetyki rozproszonej definicje:

- biomasy lokalnej – biomasa pochodząca z upraw energetycznych, a także odpady lub pozostałości z produkcji rolnej oraz przemysłu przetwarzającego jej produkty, zboża inne niż pełnowartościowe, pozyskane w sposób zrównoważony;
- prosumenta – odbiorcę końcowego dokonującego zakupu energii elektrycznej na podstawie umowy kompleksowej, wytwarzającego energię elektryczną wyłącznie z OZE w mikroinstalacji w celu jej zużycia na potrzeby własne, niezwiązane z wykonywaną działalnością gospodarczą regulowaną ustawą o swobodzie działalności gospodarczej³⁵⁴.

Następnie od 2018 r. podjęto dalsze intensywne prace w kierunku eliminacji barier w rozwoju OZE. W ramach nowelizacji z 2018 r. i 2019 r. wprowadzono m.in. nowy podział koszyków aukcyjnych oraz nowe zasady rozstrzygania aukcji, eliminując możliwość wygrania aukcji przez wszystkich jej uczestników³⁵⁵. Zmiana z 2019 r.³⁵⁶ przyniosła również znaczące zmiany dla spółdzielni energetycznych, ukierunkowując regulacje na ich bardziej efektywne funkcjonowanie, co miało szczególne znaczenie, zważywszy na wieloletni brak popularności tej instytucji.

Kolejna duża zmiana dla energetyki rozproszonej była dokonana w 2022 r.³⁵⁷, w jej ramach wprowadzono definicje prosumenta wirtualnego energii odnawialnej, prosumenta zbiorowego energii odnawialnej, jak i reprezentanta prosumentów – znaczące zmiany dla funkcjonowania pojedynczych jednostek na rynku. Jedną z największych zmian ustawy OZE i bez wątpienia kluczową dla społeczności energetycznych została przyjęta w ramach ustawy z 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy OZE oraz niektórych innych ustaw³⁵⁸ poprzez wdrożenie przepisów unijnych dotyczących promowania OZE w zakresie systemów ciepłowniczych i chłodniczych, gwarancji pochodzenia, krajowego punktu kontaktowego oraz procedur

³⁵⁴ Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 925).

³⁵⁵ NIK, *NIK o barierach...*

³⁵⁶ Ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1524 ze zm.).

³⁵⁷ Ustawa z 29.10.2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2376 ze zm.).

³⁵⁸ Ustawa z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1762 ze zm.).

administracyjnych. Najbardziej istotnym elementem tej ustawy jest wprowadzenie szeregu istotnych zmian w zakresie regulacji klastrów energii oraz poszerzenie obszaru działania spółdzielni energetycznych, co szerzej zostało opisane w rozdziale 3, jak również wprowadzenie uproszczeń dla społeczności poprzez wprowadzenie Krajowego Punktu Kontaktowego do spraw OZE, którego celem jest pełne wsparcie informacyjne w stosunku do każdego podmiotu, który ma zamiar rozpocząć produkcję energii elektrycznej z instalacji OZE. Jak wskazuje uzasadnienie do projektu tej nowelizacji „w ramach działalności krajowego punktu kontaktowego przewiduje się w szczególności udostępnienie podręcznika procedur dla podmiotów realizujących projekty w zakresie produkcji energii odnawialnej i zamieszcza te informacje również w Internecie, odnosząc się też osobno do projektów na małą skalę i projektów w zakresie prosumpcji energii odnawialnej”³⁵⁹. Innymi rozwiązaniami pośrednio wspierającymi tworzenie społeczności są wprowadzone uproszczenia w procesie inwestycyjnym OZE, tj. zmiany poziomu mocy do pozwolenia na budowę czy wprowadzenie hybrydowych instalacji OZE (w Prawie energetycznym).

Ustawa OZE, jak również każda jej nowelizacja, wyznaczyły nowy etap w rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce. Choć pierwotnie skupiała się głównie na OZE i nie zawierała bezpośrednich odniesień do społeczności energetycznych, wraz z rozwojem rynku, technologii i świadomości społecznej zaczęła uwzględniać mniejszych uczestników rynku takich jak prosumenci, spółdzielnie energetyczne i klastry energii. Spory wokół kolejnych nowelizacji, takie jak debata nad poprawką prosumencką czy zmiany w systemie *net-billingu*, ujawniły rosnące zainteresowanie obywateli kwestiami energetycznymi oraz ich aktywny udział w kształtowaniu polityki energetycznej. Nowelizacje z lat 2016, 2018, 2019 i 2022 stopniowo eliminowały bariery rozwoju OZE, a zmiana z 2024 r. stanowiła przełom w zakresie regulacji społeczności energetycznych, rozszerzając kompetencje spółdzielni i klastrów oraz wprowadzając Krajowy Punkt Kontaktowy jako instytucję wspierającą lokalne inicjatywy. Działania te są szczególnie istotne, ponieważ mimo uregulowania społeczności energetycznych w prawie, nadal napotykać one liczne bariery techniczne i organizacyjne, którym może zaradzić właśnie wsparcie instytucjonalne, takie jak Krajowy Punkt Kontaktowy.

³⁵⁹ Uzasadnienie do ustawy z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1762 ze zm.).

b) Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)

Strategia³⁶⁰ na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju została przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., jest ona obowiązującym kluczowym dokumentem państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. Określono trzy główne cele strategii, dwa z nich to rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, który wydaje się zbieżny z planami dotyczącymi energetyki rozproszonej.

W dokumencie tym jest oddzielny dział dotyczący energii. Wskazano w nim, iż nadrzędnym celem jest zapewnienie powszechnego dostępu do energii pochodzącej z różnych źródeł, wprost podkreślono, że w celu zapewnienia stabilnych dostaw, zmniejszenia zużycia energii pierwotnej i zwiększenia udziału OZE konieczne jest rozwijanie energetyki rozproszonej, a także wzrost znaczenia lokalnych obszarów zrównoważonych energetycznie. Wymieniono nawet bezpośrednio rozwój klastrów energii i spółdzielni energetycznych, a także działania przyczyniające się do tego. Dokument wymienia również projekty strategiczne w tym obszarze, jednym z nich jest energetyka rozproszona, czyli „projekt mający na celu rozwój wytwarzania energii elektrycznej i ciepła przy wykorzystaniu OZE na potrzeby społeczności lokalnej oraz tworzenie warunków regulacyjnych pozwalających na rozwój lokalnych obszarów zrównoważonych energetycznie – klastrów energii, spółdzielni energetycznych itp.”³⁶¹. Dokument zobowiązuje Ministerstwo Energii do wprowadzenia mechanizmów regulacyjnych oraz prawnych zwiększających stabilność pracy OZE i wzrost ilości energii z tego źródła. Dzieje się to, w zakresie energii rozproszonej, właśnie poprzez realizację projektu energetyka rozproszona³⁶². Jest to jeden z wielu dokumentów kierunkowych, który miał wpływ na regulacje prawne w zakresie energetyki rozproszonej, wskazując na istotne kierunki rozwoju rynku.

c) Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku

Polityka energetyczna Polski do 2030 r.³⁶³ stanowiła dokument strategiczny wyznaczający kierunki rozwoju sektora energetycznego państwa. Została przyjęta przez Radę Ministrów 10 listopada 2009 r. i określała cele w zakresie bezpieczeństwa energetycznego,

³⁶⁰ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017.

³⁶¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017, s. 332.

³⁶² NIK, *Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii, informacja o wynikach kontroli*, KGP.430.022.2017, s. 23.

³⁶³ Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, 10.11.2009.

efektywności energetycznej oraz rozwoju OZE. Podobnie, Krajowy Plan Działania na rzecz energii ze źródeł odnawialnych, opracowany w odpowiedzi na wymogi dyrektywy 2009/28/WE, wyznaczał cel osiągnięcia co najmniej 15% udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto do 2020 r., z założeniem dalszego wzrostu tego wskaźnika w kolejnych latach³⁶⁴.

W ramach głównego celu, jakim jest poprawa efektywności energetycznej jako jeden z celów szczegółowych wskazano konieczność ograniczenia strat sieciowych w przesyłach i dystrybucji energii. Realizacja tego celu ma następować poprzez modernizację istniejących oraz budowę nowych sieci elektroenergetycznych, wymianę transformatorów, a także rozwój generacji rozproszonej. W obszarze wytwarzania i przesyłania energii elektrycznej oraz ciepła energetyka rozproszona została również wskazana jako jeden z celów szczegółowych. W tym kontekście podkreślono znaczenie wykorzystania lokalnych źródeł energii, które obok rozwoju energetyki rozproszonej i poprawy funkcjonowania sieci, mają stanowić istotny element transformacji sektora energetycznego.

Energetyka rozproszona jest również obecna wśród sposobów działań przewidzianych na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa dostaw paliw i energii. Wskazano, że jej rozwój oparty na lokalnych zasobach, takich jak metan czy OZE, stanowi istotny element poprawy bezpieczeństwa energetycznego państwa. Co istotne, dokument zwraca uwagę na fakt, że rozwój tego typu źródeł pozwala na ograniczenie konieczności inwestycji w system przesyłowy, a także wskazuje na potrzebę wprowadzenia zachęt do rozwoju energetyki rozproszonej w ramach wsparcia dla OZE oraz kogeneracji. W rezultacie przewiduje się powstanie znaczących inwestycji w tym obszarze.

Już wcześniejsza wersja dokumentu, podobnie jak obowiązująca, silnie wspierała działania na rzecz rozwoju energetyki rozproszonej, dostrzegając jej potencjał w zakresie wspierania OZE, wzmacniania bezpieczeństwa dostaw oraz optymalizacji inwestycji w infrastrukturę sieciową. Dokumenty takie nie mają bezpośredniego przełożenia na regulację prawną czy rynek, ale branża energetyczna przywiązuje do nich bardzo dużą wagę.

d) Polityka energetyczna Polski do 2040 r.

Rada Ministrów zatwierdziła dokument strategiczny pt. „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”³⁶⁵ (PEP 2040) dnia 2 lutego 2021 r. Dokument ten wyraźnie pokazuje zwrot, jaki

³⁶⁴ NIK, *Rozwój sektora...*, s. 21.

³⁶⁵ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z 2.02.2021 r. Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021.

dokonał się w ostatnich latach w kierunku energetyki rozproszonej i obywatelskiej. Wśród podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie tej polityki wskazano nie tylko instytucje państwowe i samorządowe, ale również gospodarstwa domowe, które mają aktywnie uczestniczyć w rynku energii, zarówno poprzez produkcję, jak i racjonalne wykorzystanie energii. To potwierdza rosnącą rolę obywateli jako współtwórców transformacji energetycznej, a nie jedynie jej odbiorców. PEP 2040 wyznacza kierunek transformacji energetycznej w stronę systemu zeroemisyjnego, w którym energetyka rozproszona odgrywa coraz większą rolę. Dokument ten wskazuje, że „źródła rozproszone staną się w najbliższych dziesięcioleciach istotnym elementem transformacji KSE i wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego”³⁶⁶, a ich rozwój będzie wspierany przez zintensyfikowane instrumenty wsparcia. W tym kontekście energetyka rozproszona nie tylko się rozwija ale staje się również jednym z fundamentów nowego modelu rynku energii w Polsce.

Szczególne znaczenie przypisuje się społecznościom energetycznym, które stanowią zbiorowe formy organizacji lokalnych podmiotów, takich jak klastry energii czy spółdzielnie energetyczne. Ich zadaniem jest wytwarzać energię elektryczną na własne potrzeby oraz podejmować się innej działalności (np. magazynowania, dzielenia się energią itd.), mając na względzie korzyści dla członków lokalnej społeczności. Celem strategicznym jest zwiększenie liczby takich społeczności do 300 do 2030 r.³⁶⁷, co ma przyczynić się do budowy obszarów zrównoważonych energetycznie na poziomie lokalnym.

Obok społeczności energetycznych rozwija się również segment aktywnych odbiorców, w tym prosumentów, którzy „wytwarzają energię na własne potrzeby, ale mają możliwość oddania nadwyżki wytworzonej energii elektrycznej do sieci lub jej sprzedaży, magazynowania energii oraz uczestniczenia w innych formach aktywności (np. DSR, efektywność energetyczna)”³⁶⁸. Plan zakłada, że do 2030 r. liczba prosumentów osiągnie 1 milion³⁶⁹.

Rozwój energetyki rozproszonej wymaga jednak odpowiedniego dostosowania infrastruktury sieciowej. Inwestycje prowadzone w systemach dystrybucyjnych mają przyczyniać się do stopniowego przekształcania sieci pasywnej (jednokierunkowej) w sieć aktywną (dwukierunkową), co umożliwi aktywny udział odbiorców końcowych oraz wykorzystanie punktów ładowania i magazynów energii. W dokumencie podkreślono również

³⁶⁶ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Załącznik do uchwały...*, s. 23.

³⁶⁷ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Załącznik do uchwały...*, s. 67.

³⁶⁸ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Załącznik do uchwały...*, s. 67.

³⁶⁹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Załącznik do uchwały...*, s. 67.

konieczność silniejszego rozwinięcia współpracy między OSDe oraz OSPe oraz wdrożenia inteligentnych sieci, które pozwolą na bardziej optymalne zarządzanie systemem elektroenergetycznym.

W tym procesie kluczową rolę odgrywają jednostki samorządu terytorialnego. PEP 2040 wskazuje, że „konieczna jest większa aktywność gmin, powiatów oraz województw w zakresie lokalnego planowania energetycznego, którego celem jest racjonalne wykorzystanie zasobów energetycznych, maksymalizacja efektywnego wykorzystania istniejącej infrastruktury energetycznej, rozwój niskoemisyjnych źródeł energii i poprawa jakości powietrza”³⁷⁰. W 2018 r. jedynie 22% gmin posiadało dokument planistyczny dotyczący zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, co wskazuje na potrzebę intensyfikacji działań w tym zakresie. Co ciekawe jednak, wymieniono tu również powiaty, które mają właściwie najmniejsze możliwości realnej partycypacji w kwestiach planowania energetycznego na takim poziomie, jak gminy, czy nawet województwa.

Wnioski płynące z dokumentu są jednoznaczne, energetyka rozproszona rozwija się dynamicznie i staje się kluczowym elementem transformacji energetycznej w Polsce. Społeczności energetyczne pełnią w tym procesie rolę motoru zmian, a ich skuteczne funkcjonowanie zależy w dużej mierze od zaangażowania i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. To właśnie na poziomie lokalnym upatrywana jest siła możliwości rozwoju bezpiecznego i skutecznego systemu elektroenergetycznego, co stanowi diametralny zwrot względem lat poprzednich.

e) Strategia rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce do 2040 roku

Strategia rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce do 2040 r.³⁷¹ zawiera rekomendacje działań niezbędnych do podjęcia w obszarze energetyki rozproszonej, które miałyby wspierać realizację polityki energetycznej Polski do 2040 roku³⁷². Dokument to rezultat prac w ramach projektu „Rozwój energetyki rozproszonej w klastrach energii (KlastER)” współfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu badań naukowych i prac rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków GOSPOSTRATEG”. Dokument został opublikowany na początku 2023 r., dlatego

³⁷⁰ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Załącznik do uchwały...*, s. 70.

³⁷¹ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Strategia Rozwoju Energetyki Rozproszonej w Polsce do 2040 roku*, Warszawa 2022, <https://www.gov.pl/attachment/4b2e007b-df29-478f-a576-203d878415a6> (dostęp: 23.05.2023 r.).

³⁷² Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Strategia Rozwoju...*

uwzględnia już aktualizację polityki energetycznej w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę. Dokument ten przedstawia definicję energetyki rozproszonej, która została wskazana wyżej. W kontekście tego potwierdza również, że Polska wychodzi obecnie z pierwszej fazy rozwoju energetyki rozproszonej, przechodząc do fazy drugiej, która skupia się na rosnącym udziale odmów przyłączenia źródeł wytwórczych do sieci elektroenergetycznych, przy warunkach rynkowych, które poprawiają atrakcyjność ekonomiczną energetyki rozproszonej. Strategia już bezpośrednio wskazuje na uchwalone wcześniej w Polsce formy wytworzenia energii w trybie rozproszonym takie jak prosumeryzm, klastry energii i spółdzielnie energetyczne. Wskazuje jednak również na istotny element jakim jest energetyka rozproszona dla przemysłu. W zakresie działań na najbliższy czas dokument ten wymienia „działania wspólne, autokonsumpcję, lokalne bilansowanie, a co za tym idzie także budowę mikrosieci i linii bezpośrednich, kontrakty PPA, zwiększenie korelacji między popytem a podażą energii, a także budowę źródeł jak najlepiej dostosowanych do profilu konsumpcji, (...), systemy magazynowania, opomiarowanie, oprogramowanie IT: automatyka i systemy zarządzania energią, (...), systemy teleinformatyczne, w tym systemy łączności umożliwiające komunikację uczestników rynku i urządzeń sterujących”³⁷³. Następnie dokument zawiera odniesienia do polityki energetycznej Polski do 2040 roku, nawiązując do działań w zakresie energetyki rozproszonej, które zostały tam opisane. Wreszcie dokument przechodzi do analizy SWOT głównych obszarów energetyki rozproszonej w obszarze ekonomiczno-finansowym, w obszarze legislacyjno-regulacyjnym, obszarze społeczno-kulturowym i obszarze techniczno-technologicznym. Ostatnią częścią dokumentu są cele i działania strategii, które w powiązaniu z wyżej przeprowadzoną analizą wskazują na działania, które muszą zostać przeprowadzone:

- „Rozwój otoczenia regulacyjnego przyjaznego dla energetyki rozproszonej.
- Poprawa poziomu wiedzy, edukacji i kompetencji w sferach powiązanych z energetyką rozproszoną.
- Promowanie szerszego wykorzystywania inteligentnych i nowoczesnych rozwiązań sprzyjających rozwojowi energetyki rozproszonej”³⁷⁴.

Samo uchwalenie dokumentu „Strategia rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce do 2040 roku” wskazuje na rosnące znaczenie energetyki rozproszonej w krajowej polityce energetycznej w ostatnich latach. Nie jest to temat jednorazowo podjęty i porzucony, lecz

³⁷³ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Strategia Rozwoju...*, s. 12.

³⁷⁴ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Strategia Rozwoju...*, s. 29.

obszar, któremu poświęca się coraz więcej uwagi zarówno na poziomie strategicznym, jak i legislacyjnym. Dokument ten potwierdza, że energetyka rozproszona stała się trwałym elementem krajowego krajobrazu regulacyjnego, a jej rozwój jest traktowany jako jeden z kluczowych kierunków transformacji energetycznej Polski.

4. Podsumowanie

W świetle przeprowadzonej analizy ewolucji regulacji prawnej na poziomie krajowym i unijnym należy zauważyć, że pojawienie się społeczności energetycznych w systemie prawnym nie było wydarzeniem nagłym ani przypadkowym. Poprzedził je długotrwały proces liberalizacji rynku energii oraz stopniowego otwierania go na nowych, mniejszych uczestników – obywateli, samorządy i lokalne podmioty gospodarcze.

Na poziomie UE obecna forma regulacji społeczności energetycznych jest efektem dojrzewanego konceptu energetyki rozproszonej, której rozwój był wspierany przez liczne akty prawne, dokumenty strategiczne i inicjatywy polityczne. W szczególności pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” stanowił punkt zwrotny, w którym społeczności energetyczne zostały formalnie zdefiniowane i umocowane w prawie. Z kolei w Polsce, rozwój energetyki rozproszonej miał początkowo charakter oddolny. Klastry energii i spółdzielnie energetyczne zostały uregulowane wcześniej niż ich unijne odpowiedniki, co świadczy o proaktywności krajowego ustawodawcy. Jednak dalsze zmiany w tych instytucjach oraz wprowadzenie OSE były już w dużej mierze wynikiem implementacji prawa UE.

Aktualnie na poziomie unijnym można dostrzec względną stabilność regulacyjną, społeczności energetyczne są obecne w dokumentach strategicznych i prawnych, a ich rola została jasno określona. Natomiast na poziomie krajowym widoczna jest potrzeba dalszego dostosowywania regulacji do zmieniających się warunków rynkowych, technologicznych i społecznych. Warto podkreślić, że wiele kluczowych koncepcji pojawia się najpierw w dokumentach pozaprawnych, takich jak strategie, polityki i komunikaty, jeszcze zanim zostaną ujęte w aktach prawnych. Regulacje prawne są często efektem wcześniejszych obserwacji i diagnoz zawartych w tych dokumentach, dlatego ich analiza jest niezbędna dla prognozowania dalszego rozwoju społeczności energetycznych.

Na koniec należy stwierdzić, że problematyka społeczności energetycznych ma charakter trwały. Energetyka rozproszona stała się integralnym elementem europejskiego i krajowego porządku prawnego, a jej dalszy rozwój będzie wymagał tworzenia takich regulacji, które pozwolą w pełni wykorzystać jej potencjał, zarówno w wymiarze technologicznym, jak i

społecznym. Monitorowanie zmian legislacyjnych, dokumentów strategicznych oraz praktyki rynkowej powinno pozostać stałym elementem refleksji naukowej i polityki publicznej w tym obszarze.

Rozdział III

Rozwój społeczności energetycznych w kontekście regulacji prawnej

1. Wstęp

Poprzedni rozdział pozwolił umiejscowić pojawienie się regulacji prawnych dotyczących społeczności energetycznych na osi czasu rozwoju rynku energii. Można zauważyć, że proces ten wymagał wcześniejszego dojrzenia rynku oraz szeregu zmian, które stworzyły warunki dla wprowadzenia do systemu prawnego takich instytucji. Pojawia się jednak pytanie, dlaczego zdecydowano się na ich uregulowanie właśnie w tym momencie i w takiej formie. Odwołanie się do treści pierwszego rozdziału, w którym omówiono aksjologiczne podstawy rozwoju postaw obywatelskich w kierunku demokracji energetycznej, pozwala co prawda wskazać motywacje obywateli do angażowania się w tego rodzaju inicjatywy, ale nie daje pełnej odpowiedzi na pytanie o moment i sposób wprowadzenia regulacji. Proces kształtowania się idei demokracji energetycznej, podobnie jak wzrost świadomości potrzeby bezpieczeństwa energetycznego, miał charakter stopniowy i rozciągnięty w czasie, co utrudnia powiązanie go z konkretną datą legislacyjną. Nie ulega jednak wątpliwości, że zjawiska takie jak rozwój postaw prospołecznych w energetyce, dążenie do niezależności energetycznej oraz rosnąca świadomość obywateli, stanowiły istotny impuls do uniezależniania się mniejszych podmiotów i gospodarstw domowych od dużych przedsiębiorstw energetycznych. Uczestnictwo w społeczności energetycznej jest jednym z narzędzi realizacji tego celu.

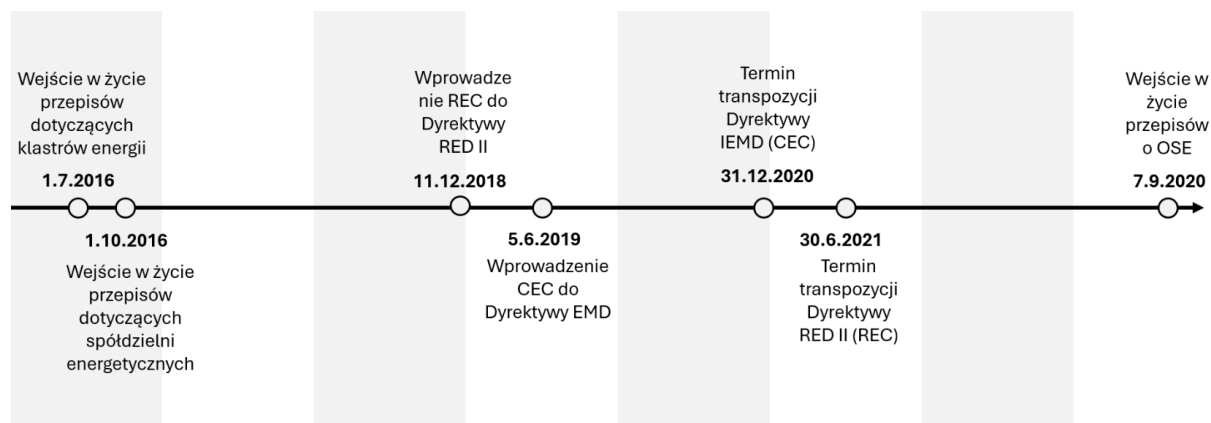
Znając moment pojawienia się społeczności energetycznych w regulacjach unijnych, konieczne jest zbadanie ich genezy oraz relacji między praktyką a prawem. Jak wskazuje literatura przedmiotu, zjawisko to nie jest nowe, pierwsze formy zbliżone do współczesnych społeczności energetycznych powstawały już w XIX wieku³⁷⁵. Głównie w celu wsparcia elektryfikacji obszarów wiejskich. Działania te wynikały zarówno z ograniczonego dostępu do krajowej infrastruktury energetycznej, jak i z dostrzegania strategicznej roli tych terenów w rozwoju społeczno-gospodarczym. Powstawały one oddolnie, w oparciu o lokalne tradycje i potrzeby, często przyjmując formy organizacyjne znane z innych dziedzin życia, w

³⁷⁵ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 14-15.

szczegółności formę spółdzielni³⁷⁶. Regulacje unijne, wprowadzając definicję społeczności energetycznych, stanowiły w dużej mierze odpowiedź na już istniejącą praktykę, a ich celem było ujednolicenie zasad działania tego typu inicjatyw w całej UE. W dalszej analizie zasadne jest więc zbadanie zarówno wcześniejszych przykładów funkcjonowania kooperatyw energetycznych w państwach członkowskich, jak i momentu oraz sposobu uregulowania społeczności energetycznych na poziomie unijnym.

Społeczności energetyczne na poziomie UE zostały uregulowane w ramach dyrektyw. Oznacza to, że państwa członkowskie miały obowiązek implementowania tych regulacji prawnych do swojego porządku prawnego. W związku z tym warto prześledzić przypadek dokonania takiej implementacji oraz wpływu takiego działania na regulację krajową. Szczególnie interesującym przypadkiem jest Polska, gdzie pojęcie społeczności energetycznej funkcjonowało w przepisach już przed przyjęciem dyrektyw unijnych. Analiza tego przykładu pozwala uchwycić specyfikę dostosowywania regulacji krajowych do unijnych oraz zidentyfikować ewentualne rozbieżności między wcześniejszymi rozwiązaniami a wymogami wynikającymi z prawa UE. Poniżej przedstawiono podstawowy schemat obrazujący kluczowe etapy rozwoju regulacji dotyczących społeczności energetycznych w Polsce i w UE.

Grafika 1. Chronologia rozwoju regulacji społeczności energetycznych na poziomie UE i w Polsce (2016–2023)



Źródło: Opracowanie własne

Na podstawie tego przykładu można prześledzić, jak kształtował się rozwój społeczności energetycznych w Polsce oraz jaki wpływ miały przyjęte regulacje na ich funkcjonowanie. Warto podkreślić, że unijne przepisy dotyczące społeczności energetycznych obejmują jedynie wybrane modele takich inicjatyw. Tymczasem w praktyce wiele oddolnych

³⁷⁶ R. De Lotto, C. Micciché, E.M. Venco, A. Bonaiti, R. De Napoli, *Energy Communities...*, s. 2.

form, takich jak polskie klastry energii czy spółdzielnie energetyczne, rozwijało się niezależnie od tej definicji. Wdrożenie regulacji unijnych w Polsce miało głównie charakter formalny, co sprawiło, że inne, już istniejące formy lokalnej współpracy energetycznej, musiały być dostosowane do nowej regulacji lub dostosować się do istnienia nowych społeczności energetycznych w regulacji prawnej. Wartościowe zatem będzie prześledzenie, jak rozwijały się takie formy działania przed uregulowaniem ich na poziomie unijnym.

2. Geneza powstania społeczności energetycznych w świetle ustaleń literatury przedmiotu

Pierwsze formalnie uznane społeczności energetyczne w Europie zaczęły powstawać już na początku lat 70. XX wieku³⁷⁷, z tego okresu można odnaleźć opisy obywateli tworzących grupy w celu wspólnego zarządzania systemami energetycznymi³⁷⁸. Od tego okresu opisy grup obywateli, które wspólnie prowadzą różne systemy energetyczne pojawiały się w literaturze coraz częściej. Pod koniec lat 90. XX wieku termin „społeczność energetyczna” był powszechnie używany do opisu małoskalowej produkcji, dystrybucji lub konsumpcji energii w ramach struktury wspólnotowej, zarówno w dyskursie politycznym, jak i naukowym, a często był łączony z rozwojem energetyki odnawialnej³⁷⁹.

Jedną z najbardziej rozpoznawalnych inicjatyw tego typu było założone w 1978 r. Duńskie Stowarzyszenie Właścicieli Turbin Wiatrowych (*Danske Vindkraftværker*), które zrzeszało lokalnych producentów energii wiatrowej³⁸⁰. Projekt tam realizowany nazywał się *Tvindkraft* i w jego ramach setki mieszkańców społeczności Ulfborg w Danii zrzeszyło się w celu zbudowania turbiny wiatrowej³⁸¹. W Danii rozwój spółdzielni energetyki wiatrowej był ściśle związany z obowiązującymi mechanizmami wsparcia, które bezpośrednio wpływały na opłacalność projektów i tempo powstawania nowych inicjatyw. W szczególności w latach 70. i 80. XX w. istotną rolę odegrały dotacje inwestycyjne, ulgi podatkowe oraz wprowadzone w połowie lat 80. taryfy gwarantowane zapewniające stabilne przychody i łatwy dostęp do finansowania, co znacząco sprzyjało rozwojowi sektora spółdzielczego w energetyce

³⁷⁷ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 14-15.

³⁷⁸ S. Urban, N. Hertting, K. Palm, M. Åberg, *Social perspectives of energy communities in EU policy and research – A scoping review. Local Environment*, 2025, s. 3-4.

³⁷⁹ S. Urban, N. Hertting, K. Palm, M. Åberg, *Social perspectives...*, s. 3-4.

³⁸⁰ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 14-15.

³⁸¹ Interreg Europe, *Renewable Energy Communities, A Policy Brief from the Policy Learning Platform on Low-Carbon Economy*, 2018, s.2.

odnawialnej³⁸². Jak wskazują R. Roberto i inni, sytuacja w Danii uległa pogorszeniu po 1999 r., kiedy to wprowadzono nowe, gorsze zasady wsparcia, obniżono stawki taryf gwarantowanych (FiT) o 25% oraz skrócono okres ich obowiązywania. Zmniejszyło to opłacalność nowych inwestycji i spowolniło tempo powstawania spółdzielni energetycznych³⁸³. W dalszej części cytowanego opracowania autorzy wskazują na istotną korelację pomiędzy regulacją prawną i systemami wsparcia, a powstawaniem nowych lub dalszym funkcjonowaniem istniejących w danym czasie społeczności energetycznych³⁸⁴. Również A. Schreuer i D. Weismeier-Sammer wskazują, że w latach 80. i 90., przy dominacji ugrupowań politycznych sprzyjających OZE oraz silnym wsparciu ruchów oddolnych, wprowadzono rozwiązania sprzyjające spółdzielniom. Po zmianie władzy w 2001 r. na rząd liberalno-konserwatywny mechanizmy te zlikwidowano, co zahamowało rozwój sektora³⁸⁵. Wskazuje to, że ostateczny kształt i dynamika spółdzielczości energetycznej są ściśle powiązane z decyzjami i priorytetami politycznymi³⁸⁶.

Niemcy również stanowią przykład kraju o długiej tradycji spółdzielczej, w którym widoczna jest korelacja między działaniami rządu i sytuacją w sektorze energetycznym a funkcjonowaniem nowych podmiotów. Dobrym przykładem jest kampania informacyjna z 2006 r., która przyczyniła się do zmiany postrzegania spółdzielni jako formy „przestarzałej” i mało atrakcyjnej, nadając jej nowoczesny i perspektywiczny wymiar³⁸⁷. Jest to przykład skutecznego, pozaprawnego działania. W tym kraju widać również, że społeczności energetyczne stały się popularne w czasie kryzysu finansowego, kiedy poszukiwano nowych rozwiązań gospodarczych. M. Bolinger wskazuje, że stosunkowo komercyjny charakter obywatelskich projektów energetyki wiatrowej w Niemczech wynikał z silnych mechanizmów zachęt finansowych, które przyciągały inwestorów prywatnych kierujących się przede wszystkim zyskiem, a nie ideami upodmiotowienia czy demokratyzacji³⁸⁸.

³⁸² T. Bauwens, B. Gotchev, L. Holstenkamp, *What drives the development of community energy in Europe? The case of wind power cooperatives*, „Energy Research & Social Science” 2016/13, s. 11-12.

³⁸³ T. Bauwens, B. Gotchev, L. Holstenkamp, *What drives...*, s. 147-148.

³⁸⁴ Por. T. Bauwens, B. Gotchev, L. Holstenkamp, *What drives...*, s. 147-148.

³⁸⁵ A. Schreuer, D. Weismeier-Sammer, *Energy cooperatives and local ownership in the field of renewable energy technologies: A literature review*, „Discussion Paper” 2010, University of Graz, Research Institute for Co-operation and Co-operatives, s. 4-5.

³⁸⁶ A. Schreuer, D. Weismeier-Sammer, *Energy cooperatives...*, s. 4-5.

³⁸⁷ T. Bauwens, B. Gotchev, L. Holstenkamp, *What drives...*, s. 151-152.

³⁸⁸ M. Bolinger, *Community Wind Power Ownership Schemes in Europe and their Relevance to the United States*, Berkeley, Lawrence Berkeley National Laboratory, <https://emp.lbl.gov/publications/community-wind-power-ownership> (dostęp: 10.09.2023 r.), s. 28-30.

Również w Belgii tradycja spółdzielcza sięga połowy XIX wieku, natomiast w przeciwieństwie do wielu innych krajów, podczas tworzenia tożsamości prawnej spółdzielni, podstawowe zasady spółdzielcze zostały uznane za opcjonalne. Doprowadziło to do tego, że różne przedsiębiorstwa energetyczne nastawione na zysk, w tym belgijski dominujący producent energii, zakładały własne spółdzielnie, aby zwiększyć udział obywateli w projektach energetyki wiatrowej³⁸⁹. Jest to podejście zupełnie odmienne od przyjętego w CEC i REC na poziomie UE, jednak cieszyło się dużą popularnością.

W odróżnieniu od Belgii, Holandia to przykład podejścia silnie opartego na wartościach. Jak zauważają S. Agterbosch i inni, społeczności w tym kraju charakteryzowały się „idealistycznym podejściem”, ukierunkowanym na wspieranie rozwoju zrównoważonego społeczeństwa, a nie na maksymalizację zysku³⁹⁰. Taka orientacja normatywna sprawiała, że były one w pewnym stopniu „odporne” na ramy instytucjonalne i regulacyjne. Ich powstanie i funkcjonowanie wynikało głównie z przyjętej misji społeczno-środowiskowej, a nie z zachęt finansowych czy zmian w prawie. Ten przykład pokazuje, że silne osadzenie w wartościach może nie tylko umożliwić rozwój lokalnych inicjatyw przed formalnym wprowadzeniem regulacji, ale także chronić je przed negatywnym wpływem późniejszych zmian politycznych czy gospodarczych.

Badania pokazują, że dynamika rozwoju spółdzielni energetycznych jest wypadkową krajowych regulacji, mechanizmów wsparcia i lokalnych wartości. Natężenie wpływu tych elementów jest różne w zależności od kraju, jednak nigdy nie będzie to wyłącznie jeden element. Takie zróżnicowanie doświadczeń krajowych i istotna waga regulacji, jak również systemów wsparcia, rodzi pytania o to, jak wspólne ramy CEC i REC na poziomie UE wpłyną na adaptację i trwałość lokalnych form spółdzielczości energetycznej.

W literaturze wskazuje się, że inicjatywy energetyki obywatelskiej, ze względu na korzyści społeczne i środowiskowe, były wspierane przez UE od dziesięcioleci, choć przez wiele lat rozwijały się bez dedykowanych regulacji unijnych³⁹¹. Na poziomie państw członkowskich najczęściej decydowano się na działanie w formie spółdzielni energetycznych, co w efekcie doprowadziło do potrzeby zharmonizowania zasad tego typu działania na obszarze

³⁸⁹ T. Bauwens, B. Gotchev, L. Holstenkamp, *What drives...*, s. 155-156.

³⁹⁰ S. Agterbosch, W. Vermeulen, P. Glasbergen, *Implementation of wind energy in the Netherlands: the importance of the social-institutional setting*, „Energy Policy” 2004/32, s. 2060, 2062.

³⁹¹ J. M. Kmiec, *Energy Communities...*, s. 14-16.

całej UE³⁹². Potrzeba regulacji wiązała się również z koniecznością rzeczywistego wspierania takich kooperacji, co mogło być dokonane dopiero po uregulowaniu ich statusu w unijnych aktach prawnych³⁹³. Jak słusznie podkreślają R. Roberto i inni, jeżeli ramy prawne dla społeczności energetycznych są stworzone prawidłowo, mogą ukierunkować i wspierać rozwój społeczności energetycznych, jeśli jednak są wdrożone nieprawidłowo, mogą go utrudniać, blokować, a nawet zatrzymać³⁹⁴.

Duży wpływ regulacji prawnej na funkcjonowanie społeczności wynika z faktu, że wszelkie formy wsparcia finansowego dla społeczności energetycznych muszą być zgodne z zasadami pomocy publicznej obowiązującymi w UE. Zgodnie z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), każda pomoc udzielana przez państwo członkowskie, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem, co może wpływać na handel między państwami członkowskimi, jest co do zasady zakazana. W kontekście rosnącego znaczenia regulacji dotyczących energetyki rozproszonej, nieuregulowany status społeczności energetycznych w przeszłości rodził poważne wątpliwości co do dopuszczalności udzielania im wsparcia – zarówno finansowego, jak i instytucjonalnego. Brak jednoznacznego zakotwiczenia tych podmiotów w prawie unijnym utrudniał państwom członkowskim projektowanie przepisów krajowych. Zatem ich uregulowanie pozwoliło na wzmocnienie ich pozycji i obecnie odgrywają one coraz bardziej znaczącą rolę w sektorze energetycznym³⁹⁵, w tym w kształtowaniu rynku energii w kierunku gospodarki niskoemisyjnej³⁹⁶.

Po przyjęciu regulacji prawnej na poziomie UE, społeczności energetyczne stanowią odrębne podmioty, posiadające własne ramy regulacyjne oraz charakterystyczne cechy, które odróżniają je od innych form zbiorowego uczestnictwa w systemie energetycznym, takich jak wspólne zużycie energii czy prosumpcja grupowa. Mają też specyficzne ograniczenia i korzyści nieprzynależące zwykłym spółkom prowadzącym działalność w zakresie produkcji czy obrotu energią. Jak wskazuje się w literaturze, ich jednoznaczne wyodrębnienie przez długi czas budziło pewne trudności interpretacyjne, jednak można je wyraźnie wyodrębnić ze względu na cel, który jest im przypisywany. Działalność społeczności energetycznych polega na

³⁹² P. Lissoń, *Czy obywatelska społeczność energetyczna to społeczność lokalna? Uwagi na tle nowych regulacji prawa unijnego i prawa polskiego*, „Prawo i Więź” 2021/4(38), s. 468.

³⁹³ J. M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 14-15.

³⁹⁴ R. Roberto, G. Ferruzzi, V. Negro, M. Noussan, *Mapping of Energy Community Development in Europe: State of the Art and Research Directions*, „Energies” 2023/16(6554), s. 7.

³⁹⁵ R. De Lotto, C. Micciché, E.M. Venco, A. Bonaiti, R. De Napoli, *Energy Communities...*, s. 2.

³⁹⁶ M. E. Biresselioglu, S. A. Limoncuoglu, M. H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciuillo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market...*, s. 4.

przynoszeniu korzyści środowiskowych, społecznych lub ekonomicznych lokalnej społeczności, a zatem nie opiera się wyłącznie na motywacji zysku³⁹⁷, tylko raczej nakierowana jest na zaspokojenie potrzeb odbiorców końcowych energii³⁹⁸. Wydaje się, że tym kierował się europejski ustawodawca wprowadzając konkretne przepisy dotyczące różnych form uczestnictwa obywateli w rynku energii.

Tworzone regulacje prawne mogą mieć też swoje negatywne strony. Mogą one ulegać dynamicznym zmianom i charakteryzować się pewną niestabilnością, jak również działać ograniczająco na funkcjonowanie społeczności energetycznych. Zmiany regulacyjne wymagają czasu i określonych procedur, a przy tym muszą być w stanie nadążać za zmianami technologicznymi, geopolitycznymi oraz społecznymi. Jak słusznie zauważa L. Diestelmeier, społeczności energetyczne powinny być postrzegane jako trwające procesy transformacji energetycznej silnie powiązane z innowacjami społecznymi³⁹⁹. W związku z tym społeczności energetyczne cechują się dziś największą, jak dotąd, różnorodnością form organizacyjnych, modeli działania i zakresu aktywności niż kiedykolwiek wcześniej⁴⁰⁰. Jednak założyć należy, że wraz z upływem czasu i dojrzewaniem rynku, można spodziewać się dalszej ewolucji tych podmiotów, zarówno pod względem skali działania, jak i stopnia integracji z lokalnymi społecznościami, systemami energetycznymi i technologiami cyfrowymi. Analizując zatem wpływ społeczności energetycznych na transformację rynku energii, nie należy z góry zakładać, że zawsze wywołują one efekt progresywny (lub regresywny). Zawsze konieczne jest zbadanie w jaki sposób dana społeczność została zmobilizowana oraz jak faktycznie realizuje swoje cele i funkcje⁴⁰¹.

Uregulowania na poziomie UE mają kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczności energetycznych, ponieważ formalnie definiują ich status i umożliwiają korzystanie z określonych ułatwień prawnych. Społeczności istniejące wcześniej w państwach członkowskich mogły funkcjonować w różnych formach, jednak dopiero spełnienie wymogów dyrektyw UE pozwala uznać je za zgodne z unijnymi regulacjami i zaprojektować związane z tym systemy wsparcia. Nie oznacza to jednak, że nie mogą istnieć inne formy społeczności energetycznych. Stworzenie dwóch definicji w prawie UE nie rozwiązuje bowiem problemu

³⁹⁷ K. Kerneis, *Fleshing out...*, s. 6.

³⁹⁸ P. Lissoń, *Czy obywatelska...*, s. 468.

³⁹⁹ L. Diestelmeier, *The Role of Energy Communities in Facilitating Sustainable Energy Democracy* [w:] R. Fleming, K. Huhta, L. Reins, *Sustainable Energy Democracy and the Law*, "Legal Aspects of Sustainable Development", 2021/26, s. 126.

⁴⁰⁰ L. Diestelmeier, *The Role...*, s. 126.

⁴⁰¹ L. Diestelmeier, *The Role...*, s. 129-130.

pełnego zdefiniowania tego pojęcia⁴⁰². Państwa członkowskie mogą mieć inne podmioty określone jako społeczności energetyczne, które nie wypełniają znamion dyrektyw, po prostu nie będą one korzystały z ułatwień wskazanych w przepisach prawnych. Prawo europejskie wyraźnie nie wyklucza innych inicjatyw w tym zakresie⁴⁰³. W literaturze przedmiotu znaleźć można liczne artykuły naukowe analizujące funkcjonowanie społeczności energetycznych zarówno przed wdrożeniem unijnych regulacji, jak i po ich implementacji. Wśród nich znajdują się również opracowania o charakterze komparatystycznym, obejmujące wiele państw członkowskich UE. Polska jednak stosunkowo rzadko pojawia się w takich analizach⁴⁰⁴. Koncentrują się one głównie na Europie Północnej i Zachodniej, z naciskiem na Danię, Niemcy, Anglię i Szkocję, Belgię, Holandię^{405,406}, Austrię, Grecję, Włochy, Hiszpanię, Turcję⁴⁰⁷. Nawet w badaniach, które wprost wskazują Polskę jako kraj, w którym takie społeczności funkcjonowały jeszcze przed przyjęciem unijnych regulacji w tym zakresie, autorzy nie decydują się na głębsze zbadanie przypadku Polski, zamiast tego wybierając na przykład Słowenię czy Chorwację⁴⁰⁸. Dzieje się tak, mimo że doświadczenia wybieranych krajów z rozwojem społeczności energetycznych niekoniecznie są bardziej rozbudowane.

Może to wynikać z faktu, że w Polsce aż do 2023 r. nie rozwijano koncepcji bezpośrednio określonej mianem „społeczności energetycznych”. Zamiast tego, na wczesnym etapie transformacji energetycznej zdecydowano się na rozwój innych form zbiorowej aktywności w sektorze energii, takich jak klastry energii oraz spółdzielnie energetyczne. Warto z perspektywy „lotu ptaka” przyjrzeć się tym dwóm konstrukcjom prawnym. Klastry są formą funkcjonującą w rzeczywistości od czasów wcześniejszej specjalizacji regionów, M.E. Porter definiuje klaster „jako znajdującą się w geograficznym sąsiedztwie grupę przedsiębiorstw i powiązanych z nimi instytucji zajmujących się określoną dziedziną, połączonych podobieństwami i wzajemnie się uzupełniających. Zasięg geograficzny klastrów może obejmować terytorium miasta, regionu, państwa, a także sąsiednie kraje. Jest to przestrzeń geograficzna, w ramach której informacje, transakcje, zachęty i usprawnienia mogą wystąpić

⁴⁰² J. Roberts, *Power to the people...*, s. 243-244.

⁴⁰³ J. Lowitzsch, *Investing in a renewable future – renewable energy communities, consumer (co-)ownership and energy sharing in the clean energy package*, „European Energy & Climate Journal” 2020/9(2-3), s. 55.

⁴⁰⁴ K. Kerneis, *Fleshing out...*; R. Fernandez, *Community Renewable...*

⁴⁰⁵ D. Spasova, S. Braungardt, *Building a Common...*, s. 2.

⁴⁰⁶ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 234.

⁴⁰⁷ M.E. Biresselioglu, S. A. Limoncuoglu, M.H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciullo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market...*, s. 11.

⁴⁰⁸ D. Frieden, A. Tuerk, A.R. Antunes, V. Athanasios, A.-G. Chronis, S. d’Herbement, M. Kirac, R. Marouço, C. Neumann, E. Pastor Catalayud, et al. *Are We on the...*

między przedsiębiorstwami”⁴⁰⁹. Rozwój gospodarki wymusił jednak zmianę postrzegania klastrów, obecnie ich podstawą funkcjonowania jest innowacyjność i synergia sieci przedsiębiorstw oraz sektora naukowo-badawczego z udziałem i wsparciem władz samorządowych⁴¹⁰. Klastry energetyczne są wynikiem stopniowej popularyzacji koncepcji współpracy lokalnej w sektorze energii, która w Polsce zaczęła zyskiwać na znaczeniu już w latach 90. XX wieku⁴¹¹, choć formalne uregulowanie tej formy nastąpiło dopiero w 2016 r.

Spółdzielnie energetyczne wiążą się z wykorzystaniem pojęcia spółdzielczości, która z historycznego punktu widzenia i skojarzenia tej instytucji z okresem PRL⁴¹² może być źle odbierana w polskiej rzeczywistości. Faktem jest, że rola i postrzeganie spółdzielni w Polsce różniły się na przestrzeni lat i obecnie w przypadku spółdzielni energetycznych wydaje się, że historyczne uwarunkowania nie grają już tak dużej roli. Na poziomie europejskim nie było tak negatywnego postrzegania spółdzielni i już w latach 90. XX wieku zaczęły być przeciwwagą do wysoce scentralizowanego wytwarzania energii⁴¹³. W przypadku spółdzielni warto docenić jej podstawowe zasady, tj. demokratyczne zarządzanie oraz sprawiedliwy podział zysków⁴¹⁴.

Powyższe rozważania pokazują, że rozwój społeczności energetycznych w państwach członkowskich, w tym w Polsce, przebiegał początkowo w oderwaniu od regulacji unijnych. Choć pierwotnie skupiano się na innych formach lokalnej aktywności energetycznej, takich jak klastry energii czy spółdzielnie energetyczne, obecnie również w Polsce obserwujemy stopniowe dostosowywanie się do unijnych ram prawnych. Tym samym przypadek Polski, znajdującej się obecnie na etapie instytucjonalnej transformacji, może w najbliższych latach stać się cennym polem badań nad specyfiką wdrażania koncepcji społeczności energetycznych w kontekście systemów prawnych i energetycznych Europy Środkowo-Wschodniej. W literaturze bez wątpienia wskazuje się, że rozwijająca się rola społeczności energetycznych w europejskich systemach energetycznych stanowi bogaty i zróżnicowany program badawczy na nadchodzące lata⁴¹⁵.

⁴⁰⁹ M.E. Porter, *Location, competition and economic development: Local clusters in a global economy*, „Economic Development Quarterly” 2000/14(1), cyt. za: K.A. Jabłońska, *Klastry energetyczne jako narzędzie wspierania rozwoju nowoczesnych systemów elektroenergetycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015/402, s. 124.

⁴¹⁰ K.A. Jabłońska, *Klastry energetyczne...*, s. 125.

⁴¹¹ K.A. Jabłońska, *Klastry energetyczne...*, s. 125.

⁴¹² M. Szyrski, *Ruch spółdzielczy...*, s. 184.

⁴¹³ M. Błazejowska, W. Gostomczyk, *Warunki tworzenia...*, s. 21.

⁴¹⁴ T. Marzec, *Energetyka obywatelska – spółdzielnie energetyczne, klastry energii oraz prosumenci energii odnawialne* [w:] P. Golasa (red.), *Podręcznik OZE, Ekonomia, technika, prawo, samorząd, społeczeństwo*, Warszawa 2022, s. 221.

⁴¹⁵ L. Neij, J. Palm, H. Busch, T. Bauwens, S. Becker, A. Bergek, A. Buzogány, C. Candelise, F. Coenen, P. Devine-Wright, T. Hoppe, A. Kortetmäki, K. Pantazis, F. Palaogiannis, M. Margosi, D. Petrovics, J. Plöchl, G. Ruggieri,

3. Analiza regulacji dotyczących społeczności energetycznych w prawie UE

3.1. Zarys powstania regulacji obywatelskich społeczności energetycznych (CEC) i społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej (REC)

Pomimo długoletniej obecności społeczności energetycznych w praktyce lokalnej wielu państw członkowskich, ich instytucjonalne ujęcie i prawne zdefiniowanie na poziomie UE nastąpiło dopiero w ostatniej dekadzie, co znacząco wpłynęło na kierunek i dynamikę dalszego rozwoju tych inicjatyw. Proces uregulowania społeczności energetycznych na poziomie UE postępował stopniowo. Jednym z czynników opóźniających było dostrzeżenie, że integracja OZE z wewnętrznym rynkiem energii może wywierać niekorzystny wpływ na oddolne inicjatywy obywatelskie. Przykładem takiej sytuacji była zmiana Wytycznych dotyczących pomocy państwa na ochronę środowiska i energię (EEAG) w 2014 roku⁴¹⁶, która znacząco wpłynęła na krajowe systemy wsparcia dla OZE. Zmiana ta ograniczyła możliwość udzielania preferencyjnego wsparcia mniejszym, lokalnym podmiotom, w tym społecznościom energetycznym, promując zamiast tego mechanizmy konkurencyjne⁴¹⁷, takie jak aukcje, które faworyzowały większych graczy rynkowych. W rezultacie wiele krajów zostało zmuszonych do przebudowy swoich systemów wsparcia w sposób zgodny z zasadami rynkowymi i konkurencyjnością, co w praktyce doprowadziło do marginalizacji społeczności energetycznych jako beneficjentów publicznego wsparcia. Dopiero zmiany w ramach dyrektyw RED II i IEMD przyniosły próby odwrócenia tego trendu, przywracając przestrzeń regulacyjną dla podmiotów działających w interesie lokalnym i niekomercyjnym.

Jak wyraźnie wynika z analizy rozwoju regulacji na poziomie z UE w rozdziale 2, zwrot w polityce UE w kierunku skoncentrowania się na obywatelu w perspektywie unii energetycznej pojawił się w 2015 r. KE w strategii na rzecz stabilnej unii energetycznej⁴¹⁸ uznała, że społeczności energetyczne mogą pomóc w osiągnięciu unijnych celów w zakresie OZE⁴¹⁹. Następnie KE w listopadzie 2016 r. zaproponowała pakiet legislacyjny „Pakiet Czysta Energia dla Wszystkich Europejczyków”, który został ostatecznie przyjęty między 2018 a

S. Ruggiero, K. Standal, P. Scherhauser, I. Soutar, *Energy communities—lessons learnt, challenges, and policy recommendations*, „Oxford Open Energy” 2025/4, s. 14.

⁴¹⁶ Komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020 (Dz.U. C 200 z 28.06.2014).

⁴¹⁷ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 232.

⁴¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu z 25.02.2015 r.

⁴¹⁹ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 232-233.

początkiem 2019 r. W ramach tego pakietu legislacyjnego, zmieniona została dyrektywa 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁴²⁰, jak również dokonano rewizji dyrektywy 2019/944 z 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁴²¹. Oba te akty stanowią podstawę regulacji społeczności energetycznych na poziomie UE, wprowadzając odpowiednio pojęcia "obywatelskich społeczności energetycznych" i "społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej" oraz określając wymogi dotyczące ich wewnętrznej organizacji w zakresie dopuszczalnych celów, członkostwa i struktur zarządzania⁴²². Przepisy dotyczące społeczności energetycznych mają charakter dyrektyw UE, co oznacza konieczność ich implementacji do krajowych porządków prawnych w celu wywołania skutków prawnych⁴²³. W związku z tym państwa członkowskie muszą dostosować istniejące już na ich terytorium formy społeczności energetycznych lub stworzyć nowe formy spełniające unijne wymogi. Jednocześnie, żadna z dyrektyw nie wyklucza funkcjonowania innych rodzajów społeczności niż te określone w prawie unijnym⁴²⁴, co daje państwom członkowskim pewną elastyczność w zakresie kształtowania krajowych modeli uczestnictwa obywateli w transformacji energetycznej. Swoboda ta oczywiście obarczona jest ograniczeniami w zakresie wsparcia takich podmiotów, jednak patrząc na zakres swobody działania państw członkowskich, istnieje możliwość ukształtowania regulacji tak by była zgodna z zasadami EU, ale wciąż korzystna dla społeczności energetycznych niespełniających cech wskazanych dla REC i CEC.

Podkreślić jednak należy, że zgodnie ze specyfiką dyrektyw UE, które wymagają implementacji, akty te wyznaczają jedynie ogólny kierunek regulacyjny. Ich celem nie jest ustanowienie jednolitych przepisów, lecz ukierunkowanie zmian w prawie krajowym, zatem implementacja dyrektyw powinna prowadzić do takiego ukształtowania przepisów krajowych, które pozostają zgodne z celami i zasadami prawa unijnego, a jednocześnie są dostosowane do

⁴²⁰ Dyrektywa 2018/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12. 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 ze zm.).

⁴²¹ Dyrektywa 2019/944 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06. 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (DzU. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 ze zm.).

⁴²² B. Hoops, *EU Directives on the internal governance of energy communities and their exclusionary effects*, "Journal of World Energy Law and Business" 2024, s. 148.

⁴²³ D. Frieden, A. Tuerk, C. Neumann, Joanneum Research, S. d'Herbemont, J. Roberts, REScoop.eu, *Collective self-consumption and energy communities: Trends and challenges in the transposition of the EU framework*, 2020, s. 6-7,

⁴²⁴ D. Frieden, A. Tuerk, C. Neumann, Joanneum Research, S. d'Herbemont, J. Roberts, REScoop.eu, *Collective self-consumption...*, s. 6-7,

specyficznych warunków społecznych, gospodarczych i politycznych danego państwa członkowskiego⁴²⁵. Jak wskazuje się w literaturze, zakres możliwości implementacji regulacji dotyczących społeczności energetycznych jest potencjalnie bardzo szeroki. Wynika to z faktu, że unijne dyrektywy w tym zakresie pozostawiają znaczną swobodę państwom członkowskim w dostosowywaniu przepisów do krajowych realiów. Dyrektywy te mają charakter minimalnej harmonizacji, co oznacza, że państwa członkowskie mogą, pod warunkiem zachowania celów ochronnych wyznaczonych w przepisach unijnych, wprowadzać dodatkowe wymogi i ograniczenia dotyczące statusu oraz funkcjonowania społeczności energetycznych⁴²⁶. Mogą również uchwalić specyficzne dla danego kraju ramy prawne umożliwiające zapewnienie równych szans i promowanie ich rozwoju⁴²⁷. Tworzenie ram prawnych zgodnych z intencjami UE wymaga systematycznego, kompleksowego i spójnego podejścia politycznego, które obejmuje szerokie spektrum kwestii, takich jak inkluzywność społeczności, nowe działania rynkowe, procedury planowania i autoryzacji czy programy wsparcia oraz integracji z rynkiem⁴²⁸. W innym wypadku może dojść do sytuacji, w której implementacja prawa unijnego doprowadzi do niekorzystnych zmian dla wcześniej funkcjonujących społeczności⁴²⁹, co potencjalnie ma obecnie miejsce przy dostosowywaniu regulacji klastrów i spółdzielni energetycznych do przepisów unijnych w Polsce.

Termin transpozycji przepisów dyrektywy EDM upłynął 31 grudnia 2020 r., a przepisów dyrektywy RED II 30 czerwca 2021 r.⁴³⁰. Nie wszystkie państwa miały możliwość dotrzymania tego terminu, na przykład transpozycja przepisów dotyczących obywatelskich społeczności energetycznych do prawa polskiego nastąpiła dopiero we wrześniu 2023 r.

3.2. Obywatelskie społeczności energetyczne (CEC)

Wspomniana wyżej dyrektywa IEMD z 5 czerwca 2019 r. wprowadziła do prawa unijnego przepisy dotyczące obywatelskich społeczności energetycznych (ang. *citizen energy community*, CEC). W ramach tego procesu zrezygnowano z wcześniejszych koncepcji opartych na idei lokalnych społeczności energetycznych (ang. *local energy community*)⁴³¹. Jest to o tyle

⁴²⁵ N. Rossetto, *Beyond individual...*, s. 36-44.

⁴²⁶ B. Hoops, *EU Directives...*, s. 150.

⁴²⁷ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 232-233.

⁴²⁸ M. Krug, M.R. Di Nucci, M. Caldera, E. De Luca, *Mainstreaming Community Energy: Is the Renewable Energy Directive a Driver for Renewable Energy Communities in Germany and Italy?*, „Sustainability” 2022/14, s. 18.

⁴²⁹ R. Fernandez, *Community Renewable...*, s. 99.

⁴³⁰ K. Kerneis, Jacques Delors Institute, *Fleshing out...*, s. 5.

⁴³¹ Commission of the EU, Proposal Directive of the European Parliament and of the Council on Common Rules for the Internal Market in Electricity, com(2016) 864 final (30 November 2016) art 2(7).

interesujące, że choć dyrektywa operuje narracją rynkową, pojęcie obywatela, mimo iż kilkakrotnie przywoływane w tekście, nie zostało precyzyjnie zdefiniowane ani szczególnie wyeksponowane jako kluczowy element regulacji. W związku z tym nie można jednoznacznie określić, jakie prawa i obowiązki są przypisane obywatelowi w rozumieniu dyrektywy, ani czy pojęcie to jest tożsame z pojęciem konsumenta, któremu w praktyce poświęcono więcej uwagi i miejsca w regulacjach. W art. 2 pkt 11 wprowadzono definicję CEC, jest to „osoba prawna (ang. *legal entity*), która:

- a. opiera się na dobrowolnym i otwartym uczestnictwie i która jest skutecznie kontrolowana przez członków lub udziałowców będących osobami fizycznymi, organami samorządowymi, w tym gminami, lub małymi przedsiębiorstwami;
- b. ma za główny cel zapewnienie nie tyle zysków finansowych, co raczej środowiskowych, gospodarczych lub społecznych korzyści dla swoich członków lub udziałowców lub obszarów lokalnych, na których prowadzi ona działalność; oraz
- c. może zajmować się wytwarzaniem, w tym ze źródeł odnawialnych, dystrybucją, dostawami, zużywaniem, agregacją lub magazynowaniem energii, świadczeniem usług w zakresie efektywności energetycznej lub ładowania pojazdów elektrycznych lub świadczeniem innych usług energetycznych swoim członkom lub udziałowcom⁴³².

Definicja wskazuje, że CEC musi posiadać status osoby prawnej, nie precyzując jednak konkretnego typu takiej osoby. W motywie 44 dyrektywy IEMD podkreślono, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość samodzielnego określenia formy prawnej CEC, co należy ocenić pozytywnie. Jako przykłady wymieniono m.in. stowarzyszenia, spółdzielnie, spółki osobowe, organizacje non-profit oraz MŚP. Najistotniejsze jest to, aby dany podmiot, działając we własnym imieniu, posiadał zdolność do nabywania praw i zaciągania zobowiązań. Jednym z kluczowych kryteriów kwalifikacyjnych CEC jest ustanowienie osoby prawnej, która pozostaje pod realną kontrolą jej członków lub udziałowców, zgodnie z zasadą demokratycznego zarządzania⁴³³. Drugim z podstawowych kryteriów kwalifikacyjnych CEC jest cel jej działania. Dyrektywa IEMD wskazuje, że powinien on koncentrować się na przynoszeniu korzyści członkom społeczności⁴³⁴, w szczególności korzyści środowiskowych,

⁴³² Dyrektywa 2019/944 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06. 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, art. 2 pkt 11.

⁴³³ A. Stroink, L. Diestelmeier, J. Hurink, T. Wawer, *Benefits of...*, s. 3.

⁴³⁴ A. Stroink, L. Diestelmeier, J. Hurink, T. Wawer, *Benefits of...*, s. 3.

społecznych lub ekonomicznych, a nie na maksymalizacji zysku. Warto zaznaczyć, że dyrektywa nie zawiera zamkniętego katalogu dopuszczalnych form działalności oraz nie ogranicza się wyłącznie do sektora energii elektrycznej. Oznacza to, że obywatelskie społeczności energetyczne mogą prowadzić również działalność w zakresie ciepłownictwa oraz paliw transportowych, o ile służy to realizacji celów określonych w przepisach unijnych⁴³⁵. Wydaje się to być dobrym rozwiązaniem, ponieważ w świetle celu skupionego na korzyściach dla lokalnej społeczności, warto umożliwić szeroki zakres możliwego działania takich podmiotów.

Element kontroli w regulacji dotyczącej CEC ma charakter złożony. Pojawia się wyłącznie w definicji, która stanowi, że społeczność taka musi być skutecznie kontrolowana przez swoich członków. Dyrektywa wskazuje przy tym, że członkami uprawnionymi do sprawowania kontroli mogą być osoby fizyczne, organy samorządu terytorialnego (w tym gminy) oraz małe przedsiębiorstwa. W definicji pojawia się zatem wyraźny wymóg, aby kontrola była sprawowana przez podmioty lokalne, niezwiązane kapitałowo z dużymi operatorami komercyjnymi. Sposób rozumienia „kontroli” doprecyzowano w tym samym artykule, w przypisie redakcyjnym 56 preambuły (motywie 56) i są to ”prawa, umowy lub inne środki, które oddzielnie lub wspólnie i z uwzględnieniem okoliczności faktycznych lub prawnych dają możliwość wywierania decydującego wpływu na przedsiębiorstwo, w szczególności przez:

- a. własność lub prawo użytkowania całości lub części aktywów przedsiębiorstwa;
- b. prawa lub umowy przyznające decydujący wpływ na skład, głosowanie lub decyzje organów przedsiębiorstwa”.

Zatem zgodnie z tą regulacją, podmioty kontrolujące społeczność powinny posiadać jedno lub więcej z wymienionych prawnych sposobów oddziaływania na społeczność.

W literaturze dużo miejsca poświęcono również zagadnieniu kontroli. Zauważono, że skuteczna kontrola w tym przypadku opiera się na wielkości uczestnika i jest ograniczona do osób fizycznych, władz lokalnych oraz małych i mikroprzedsiębiorstw, zatem średnie i duże przedsiębiorstwa nie powinny mieć możliwości kontrolowania lub kierowania procesem decyzyjnym w CEC. Wiąże się to z obawami Parlamentu Europejskiego zgłaszanymi w procesie legislacyjnym, zgodnie z którymi, duże firmy energetyczne mogłyby inicjować

⁴³⁵ N. Rossetto, *Beyond individual...*, s. 36-44.

projekty CEC i kontrolować je dla własnych korzyści komercyjnych⁴³⁶. Przykład takiego działania wskazano powyżej w Belgii, zatem jest to realne zagrożenie. Jeśli jednak duży podmiot podejmuje działania włączające obywateli warto rozważyć zasadność wprowadzenia takich zakazów. Dyrektywa w żadnym punkcie nie precyzuje co należy rozumieć pod pojęciem „skutecznej kontroli”, w literaturze wskazuje się, że może dotyczyć między innymi prawa głosu, demokratycznego powoływania członków rady nadzorczej i/lub większościowego udziału⁴³⁷ lub decydującego wpływu na skład i decyzje organów danej społeczności⁴³⁸. Brak jednoznacznej definicji „skutecznej kontroli” z jednej strony daje państwom członkowskim pewien margines swobody w procesie implementacji tych przepisów, z drugiej jednak prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych oraz potencjalnego obejścia regulacji, szczególnie tam, gdzie brakuje mechanizmów skutecznie zabezpieczających społeczność przed przejęciem przez duże podmioty komercyjne. Dlatego prawidłowe określenie zasad kontroli na poziomie krajowym ma kluczowe znaczenie dla zachowania demokratycznego i lokalnego charakteru CEC. Być może jednak prostsze uregulowanie tak ważnego aspektu, zmierzające do osiągnięcia określonego stanu, byłoby bardziej skuteczne i prostsze do implementacji.

Definicja obywatelskiej społeczności energetycznej (CEC) zawarta w dyrektywie IEMD wskazuje również na zakres działalności takich podmiotów. Zgodnie z treścią dyrektywy, działalność ta obejmuje wytwarzanie energii, w tym z OZE, dystrybucję, dostawę, zużycie, agregację lub magazynowanie energii, świadczenie usług w zakresie efektywności energetycznej, ładowania pojazdów elektrycznych oraz innych usług energetycznych na rzecz swoich członków lub udziałowców. Niektóre z wymienionych działań, takie jak wytwarzanie czy zużycie energii, nie wymagają dodatkowych definicji. Jednak w ramach tej samej dyrektywy doprecyzowano znaczenie niektórych pojęć, kluczowych dla funkcjonowania CEC. Są to:

- Agregacja: funkcja wykonywana przez osobę fizyczną lub prawną, polegająca na łączeniu wielu odbiorców energii lub producentów energii elektrycznej w celu sprzedaży, zakupu lub wystawienia tej energii na aukcji na dowolnym rynku energii elektrycznej;

⁴³⁶ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 238.

⁴³⁷ A. Stroink, L. Diestelmeier, J. Hurink, T. Wawer, *Benefits of...*, s. 3.

⁴³⁸ B. Hoops, *EU Directives...*, s. 158.

- Dystrybucja: transport energii elektrycznej systemami dystrybucyjnymi wysokiego, średniego lub niskiego napięcia w celu dostarczenia jej odbiorcom, przy czym pojęcie to nie obejmuje samego dostarczania energii;
- Magazynowanie energii: odroczenie końcowego zużycia energii elektrycznej względem momentu jej wytworzenia lub przekształcenie jej w inną postać energii umożliwiającą magazynowanie oraz późniejsze ponowne przekształcenie w energię elektryczną lub wykorzystanie w innej formie.

Wskazuje to na bardzo szeroki zakres działalności CEC. Pierwszym istotnym wnioskiem wynikającym z powyższych przepisów jest to, że CEC nie są ograniczone wyłącznie do funkcjonowania w obszarze OZE, mogą działać także w oparciu o inne źródła energii. Drugim wnioskiem jest to, że choć katalog dopuszczalnych działań CEC jest niezwykle szeroki, obejmując zarówno produkcję, konsumpcję, magazynowanie, jak i agregację energii, zakres ten pozostaje ograniczony wyłącznie do sektora energetycznego. Dyrektywa nie przewiduje bowiem możliwości rozszerzenia działalności CEC na inne obszary działalności gospodarczej, co świadczy o wyraźnym ukierunkowaniu tej formy organizacyjnej na wspieranie transformacji energetycznej. Wreszcie trzecim wnioskiem jest to, że niektóre z dopuszczalnych aktywności, takie jak agregacja czy dystrybucja energii, mogą generować dla społeczności istotne korzyści, zarówno organizacyjne, jak i ekonomiczne. Umożliwiają one społecznościom aktywne uczestnictwo w rynkach energii, w tym poprzez świadczenie usług systemowych. Tego rodzaju działania mogą znacząco zwiększyć niezależność energetyczną wspólnot lokalnych, a jednocześnie tworzyć nowe źródła dochodu oraz wzmacniać lokalny kapitał społeczny.

Jak wskazano w motywie 46 dyrektywy, CEC powinny mieć możliwość działania na rynku na równych zasadach, bez zakłócania konkurencji. Oznacza to, że prawa i obowiązki obowiązujące inne przedsiębiorstwa energetyczne powinny być stosowane wobec CEC w sposób niedyskryminujący i proporcjonalny. Zakres tych praw i obowiązków zależy od rzeczywistej roli pełnionej przez CEC, np. jako wytwórcy energii czy OSD⁴³⁹. Choć dyrektywa promuje rozwój CEC i ich integrację z rynkiem energii, nie oznacza to, że są one ponad prawem obowiązującym inne podmioty na rynku. Ich działalność musi odbywać się w ramach tego samego systemu zasad, który obowiązuje inne podmioty na rynku energii – przy zachowaniu proporcjonalności i zasad równego traktowania, zgodnie z zasadami polityki konkurencji UE.

⁴³⁹ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 237.

Następnie dodatkowe zasady dotyczące tworzenia i funkcjonowania CEC zostały zawarte w art. 16 dyrektywy IEMD, który stanowi główny przepis regulujący te podmioty. Przepis ten podzielony jest na kilka części. W ustępie 1 określono elementy, które muszą znaleźć się w krajowych ramach regulacyjnych dotyczących CEC. Z kolei w ustępie 2 wymieniono elementy fakultatywne, które państwa członkowskie mogą, ale nie muszą uwzględnić w tych ramach. Następnie w ustępie 3 wskazano elementy, które państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić społecznościom energetycznym. Można więc założyć, że jest to część przepisu, która powinna być zagwarantowana w ramach przepisów krajowych lub innymi dostępnymi środkami. W końcu ustęp 4 przewiduje dodatkowe uprawnienia, które państwa członkowskie mogą fakultatywnie przyznać CEC. Zatem w obowiązkowych ramach prawnych CEC państwa członkowskie muszą zapewnić:

- otwarte i dobrowolne uczestnictwo w obywatelskiej społeczności energetycznej;
- prawo członków lub udziałowców CEC do opuszczenia społeczności;
- zachowanie praw i obowiązków członków lub udziałowców obywatelskiej społeczności energetycznej jako odbiorców będących gospodarstwami domowymi lub odbiorców aktywnych;
- współpracę odpowiednich OSD z CEC w celu ułatwienia przesyłu energii elektrycznej, za sprawiedliwą rekompensatą ocenianą przez organ regulacyjny;
- objęcie CEC niedyskryminacyjnymi, sprawiedliwymi, proporcjonalnymi i przejrzystymi procedurami i opłatami, w tym w odniesieniu do rejestracji i udzielania koncesji oraz ponoszenie przez nie przejrzystych, niedyskryminacyjnych i odzwierciedlających koszty opłat sieciowych zgodnie z art. 18 rozporządzenia 2019/943, zapewniających odpowiedni i wyważony udział w ogólnych kosztach systemu.

Realnie zatem, jak zostało to potwierdzone w motywie 44, członkostwo w CEC powinno być otwarte dla podmiotów wszelkich kategorii, ale uprawnienia decyzyjne powinny należeć wyłącznie do tych członków lub udziałowców, którzy nie prowadzą działalności komercyjnej na dużą skalę i dla których sektor energetyczny nie jest obszarem podstawowej działalności gospodarczej. Chodzi tu o zapewnienie, że struktura społeczności zachowa swój obywatelski i niekomercyjny charakter, a decyzje będą rzeczywiście podejmowane oddolnie. Nacisk położony tu został na dobrowolność i otwartość uczestnictwa, co oznacza, że członkowie mają prawo opuścić CEC w dowolnym momencie, jak również dowolnie zmienić

dostawcę i nie wiąże się to z żadnymi dodatkowymi opłatami⁴⁴⁰. Nikt nie może też być zmuszony do dołączenia lub pozostania w społeczności energetycznej⁴⁴¹. Dokładne uregulowanie procedur opuszczania społeczności należy do państw członkowskich, możliwe jest przy tym skorzystanie z obowiązujących przepisów regulujących proces dołączania lub opuszczania spółek, stowarzyszeń lub spółdzielni, mogą one być stosowane do społeczności energetycznych⁴⁴². Umożliwia to elastyczne dostosowanie mechanizmów do krajowego kontekstu prawnego i instytucjonalnego. Zasady te mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia przejrzystości, demokratyczności i trwałości funkcjonowania społeczności energetycznych. Jednocześnie umożliwiają one państwom członkowskim pewien zakres dostosowania modelu CEC do krajowych tradycji prawnych i organizacyjnych, pod warunkiem zachowania podstawowych gwarancji ochronnych przewidzianych w dyrektywie. Państwa członkowskie muszą również zapewnić CEC:

- dostęp do wszystkich rynków energii elektrycznej bez dyskryminacji, bezpośrednio lub przez agregację;
- traktowanie w sposób niedyskryminacyjny i proporcjonalny jako odbiorcy końcowi, wytwórcy, dostawcy, operatorzy systemów dystrybucyjnych lub uczestnicy rynku zajmujący się agregacją;
- ponoszenie odpowiedzialności finansowej za niebilansowanie w systemie elektroenergetycznym;
- traktowanie jak aktywni odbiorcy w odniesieniu do zużycia energii elektrycznej wytworzonej we własnym zakresie;
- możliwość ustalania podziału energii elektrycznej wytworzonej przez jednostki wytwórcze będące własnością społeczności, zgodnie z prawami i obowiązками członków społeczności jako odbiorców końcowych z tym, że podział energii elektrycznej nie ma wpływu na obowiązujące opłaty sieciowe, taryfy i inne opłaty, zgodnie z przejrzystą analizą kosztów i korzyści dotyczących rozproszonych zasobów energetycznych opracowaną przez właściwy organ krajowy.

Jak wskazuje motyw 46, CEC mogą podejmować różnorodne działania techniczne, które wspierają ich funkcjonowanie i realizację celów. Mogą na przykład stosować istniejące

⁴⁴⁰ R. Fleming, K. Huhta, L. Reins, *Sustainable Energy...*, s. 134.

⁴⁴¹ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 237.

⁴⁴² J. Roberts, *Power to the people...*, s. 237.

lub przyszłe technologie informacyjno-komunikacyjne do podziału energii elektrycznej wytwarzanej przez aktywa wytwórcze w obrębie społeczności. Podział ten może odbywać się na zasadach rynkowych, gdzie energia jest kompensowana na rachunkach członków lub udziałowców pod warunkiem, że oba punkty pomiarowe należą do danej społeczności. Podział energii elektrycznej umożliwia członkom lub udziałowcom korzystanie z dostaw energii elektrycznej pochodzącej z instalacji wytwórczych w obrębie społeczności, nawet gdy nie znajdują się oni fizycznie w bezpośrednim sąsiedztwie tych instalacji. Podział energii elektrycznej może odbywać się również za pośrednictwem sieci publicznej pod warunkiem, że oba punkty pomiarowe należą do danej społeczności. Problemem może być wysoki koszt związany z posiadaniem technologii umożliwiającej taki podział energii, a także konieczność dysponowania odpowiednim know-how.

Podział energii elektrycznej powinien być możliwy zgodnie z obowiązkami dotyczącymi bilansowania, pomiarów i rozliczania. CEC muszą zapewnić odpowiednie procedury i technologie, które umożliwiają dokładne monitorowanie i rozliczanie przepływów energii. Ważne jest, aby podział energii elektrycznej nie wpływał na pobieranie opłat sieciowych, należności i podatków dotyczących przepływów energii elektrycznej. CEC muszą działać zgodnie z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności, zapewniając sprawiedliwe warunki dla wszystkich członków.

Art. 15a dyrektywy IEMD, wprowadzonej nowelizacją w ramach reformy rynku energii, ustanawia prawo do dzielenia się energią. Przepis ten zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby wszystkie gospodarstwa domowe, MŚP, organy publiczne, a także jeśli państwo tak zdecyduje – inne kategorie odbiorców końcowych, mogły uczestniczyć w mechanizmie dzielenia się energią jako odbiorcy aktywni, na zasadach niedyskryminujących. Udział ten ma być możliwy na danym obszarze rynkowym lub w zależności od decyzji państwa członkowskiego, na bardziej ograniczonym terytorium geograficznym. Jest to regulacja o istotnym znaczeniu, ponieważ po raz pierwszy w prawie UE prawo do dzielenia się energią zostało określone jako wyraźne uprawnienie jednostki, a nie jedynie funkcjonalna możliwość wynikająca z konstrukcji rynku. Co więcej, przepis ten uwzględnia obie formy społeczności energetycznych funkcjonujących na poziomie UE, czyli zarówno CEC i REC. Jednocześnie art. 15a wskazuje, że uczestnictwo w dzieleniu się energią nie jest ograniczone przez główny charakter działalności danego podmiotu, o ile mieści się on w określonych kategoriach (np. MŚP lub odbiorca publiczny). Jest to jedno z kluczowych

narzędzi prawnych wspierających lokalne modele zarządzania energią i zwiększających zaangażowanie obywateli w transformację energetyczną.

Państwa członkowskie mogą dobrowolnie wprowadzić następujące elementy:

- uczestnictwo transgraniczne;
- uprawnienie do bycia właścicielem, utworzenia, zakupu lub dzierżawy sieci dystrybucyjnych i do niezależnego zarządzania nimi na określonych warunkach;
- objęcie zwolnieniami przewidzianymi dla operatora zamkniętego systemu dystrybucyjnego;
- objęcie zwolnieniami przewidzianymi dla operatora zamkniętego systemu dystrybucyjnego, które zostały określone w art. 38 ust. 2 tego przepisu.

W kontekście decyzji o transgraniczności należy wskazać, że państwo członkowskie powinno uprzednio określić, jakie „korzyści społeczne”, takie jak na przykład oszczędności kosztów systemowych wynikające z połączenia systemów dystrybucyjnych za pomocą przełącznika na granicy państwowej, mogą zostać osiągnięte na rzecz społeczności energetycznych⁴⁴³.

Następnie, również fakultatywnie, państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o przyznaniu obywatelskim społecznościom energetycznym prawa do zarządzania sieciami dystrybucyjnymi na ich obszarze działalności oraz określić odpowiednie procedury, zgodnie z zasadami dyrektywy IEMD oraz innymi zasadami i regulacjami mającymi zastosowanie do operatorów systemu dystrybucyjnego. Jeśli jednak państwa członkowskie zdecydują się na przyznanie takich uprawnień, realizuje się dla nich obowiązek zapewnienia by CEC:

- były uprawnione do zawarcia umowy dotyczącej eksploataowania ich sieci z odpowiednim OSD lub OSP, do którego ich sieć jest podłączona;
- ponosiły stosowne opłaty sieciowe w punktach przyłączenia między ich siecią a siecią dystrybucyjną poza CEC oraz by w takich opłatach sieciowych osobno uwzględniano energię elektryczną wprowadzaną do sieci dystrybucyjnej oraz zużywaną energię elektryczną z sieci dystrybucyjnej poza CEC;
- nie dyskryminowały odbiorców, którzy pozostali podłączeni do systemu dystrybucyjnego, ani by nie szkodziły takim odbiorcom.

⁴⁴³ A. Stroink, L. Diestelmeier, J. Hurink, T. Wawer, *Benefits of...*, s. 3.

Tak szeroki zakres działalności CEC wpływa również na ich obowiązki regulacyjne. Umożliwienie dostępu stron trzecich do systemów przesyłowych i dystrybucyjnych mające zastosowanie również do CEC, które zarządzają sieciami dystrybucyjnymi tylko zwiększy zakres tych obowiązków. Minimalnym wymogiem w tym zakresie jest to, aby państwa członkowskie zapewniły, że OSD współpracują z CEC i ułatwiają transfer energii elektrycznej w ramach CEC w zamian za sprawiedliwą rekompensatę od CEC⁴⁴⁴. Ponadto, jak podkreślono w motywie 45, CEC korzystają z praw i podlegają obowiązkom wynikającym z innych regulacji, takich jak swoboda zawierania umów, prawo do zmiany dostawcy, odpowiedzialność OSD, zasady ustalania opłat za korzystanie z sieci oraz obowiązki w zakresie bilansowania energii.

W dyrektywie IEMD w art. 31 sformułowano również zasadę, zgodnie z którą OSD nie stosuje dyskryminacji między użytkownikami systemu lub kategoriami użytkowników systemu, szczególnie podkreślono w tym przepisie, że dotyczy to również REC i CEC. Jeśli jednak CEC działa jako OSD, a jego członkami są klienci indywidualni, nie tracą oni swoich praw jako klienci, zatem CEC musi zagwarantować wszystkie związane z tym prawa małych konsumentów (gospodarstw domowych i MŚP)⁴⁴⁵. Przepis ten ma istotne znaczenie dla zapewnienia, że model społeczności energetycznych, nawet gdy obejmuje elementy infrastrukturalne (takie jak zarządzanie siecią), nie narusza podstawowych standardów ochrony konsumenta i nie prowadzi do powstania monopolów ukrytych za strukturami społeczności energetycznych.

Ponadto, zgodnie z motywem 47, państwa członkowskie mogą udzielić CEC zezwolenia na pełnienie funkcji OSD, na podstawie przepisów ogólnych lub w charakterze „operatorów zamkniętych systemów dystrybucyjnych”. Po uzyskaniu takiego statusu, CEC powinny być traktowane na równi z innymi operatorami i podlegać takim samym obowiązkom regulacyjnym. Decyzja o nadaniu CEC takich uprawnień pozostaje dobrowolna i leży w gestii poszczególnych państw członkowskich. W przypadku pozytywnej decyzji, konieczne będzie także uregulowanie dodatkowych aspektów technicznych i organizacyjnych. Na przykład, państwa członkowskie mogą przyznać CEC prawo do projektowania i stosowania własnych struktur taryf sieciowych. Wskazują one na istotną część końcowych kosztów energii, zwłaszcza dla gospodarstw domowych, mają więc potencjał do istotnej redystrybucji kosztów

⁴⁴⁴ A. Stroink, L. Diestelmeier, J. Hurink, T. Wawer, *Benefits of...*, s. 4.

⁴⁴⁵ A. Stroink, L. Diestelmeier, J. Hurink, T. Wawer, *Benefits of...*, s. 3.

operacyjnych systemu między jego użytkowników⁴⁴⁶. Jednakże projektowanie i wdrażanie własnych taryf przez CEC jest zadaniem niezwykle złożonym, wymagającym zaawansowanych mechanizmów bilansowania interesów różnych grup użytkowników oraz zapewnienia zgodności z zasadami rynku energetycznego. Podkreślić również należy, że jeśli CEC działa jako OSD, staje się adresatem ram regulacyjnych skierowanych do OSD, z pewnym ułatwieniem, które określa, że państwo członkowskie może przyznać takim sieciom takie same przywileje, jak w przypadku zamkniętych sieci dystrybucyjnych w rozumieniu art. 38 dyrektywy IEMD, w szczególności zwolnień z wymogów dotyczących zamówień publicznych⁴⁴⁷. Stanowi to szczególny wyjątek. W celu przyznania uprawnienia do samodzielnego zarządzania konieczne jest również spełnienie technicznego wymagania bliskości członków CEC do sieci, czyli pozostawianie na swoich obszarach działalności⁴⁴⁸.

W dalszej części dyrektywy IEMD wskazano, że CEC oraz REC w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z dostawami, opisanym w art. 18a, powinny mieć zapewnione przez państwo członkowskie dostępność produktów zabezpieczających oraz do zapewnienia w tym celu sprzyjających warunków.

W zakres zadań organów regulacyjnych, określonych w art. 59, włączono również obowiązek monitorowania rozwoju CEC i REC. Organy te są zobowiązane do nadzorowania procesu usuwania nieuzasadnionych przeszkód i ograniczeń w ich rozwoju, w tym barier uniemożliwiających przyłączanie elastycznych, rozproszonych źródeł wytwarzania energii w rozsądnym terminie. Stanowi to istotną szansę na zmobilizowanie państw członkowskich do systematycznego zbierania danych dotyczących m.in. barier regulacyjnych oraz innych wyzwań stojących przed społecznościami energetycznymi, ich liczby, udziału w rynku, podejmowanych działań oraz dodatkowej wartości społecznej, ekonomicznej i środowiskowej, jaką generują⁴⁴⁹. Nadzór regulacyjny powinien również zapobiegać nadużywaniu definicji społeczności energetycznych, gwarantować niedyskryminacyjne traktowanie tych podmiotów oraz chronić istniejące i nowo przyznane prawa konsumentów. Aby jednak możliwości te mogły zostać w pełni wykorzystane, organy regulacyjne muszą dysponować odpowiednim

⁴⁴⁶ L. Diestelmeier, *The Role...*, s. 137-138.

⁴⁴⁷ J. Lowitzsch, C.E. Hoicka, F.J. van Tulder, *Renewable energy communities under the 2019 European Clean Energy Package – Governance model for the energy clusters of the future?*, "Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2020/122, s. 7.

⁴⁴⁸ A. Stroink, L. Diestelmeier, J. Hurink, T. Wawer, *Benefits of...*, s. 4.

⁴⁴⁹ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 241.

poziomem niezależności, odpowiednią wolą polityczną oraz adekwatnymi zasobami finansowymi i kadrowymi⁴⁵⁰.

Analizując motywy dyrektywy IEMD, należy zauważyć, że jednym z jej celów jest uznanie niektórych kwalifikujących się form obywatelskich inicjatyw w sektorze energii za CEC oraz zapewnienie im odpowiednich warunków funkcjonowania. Obejmuje to w szczególności stworzenie korzystnych ram prawnych, gwarancję sprawiedliwego traktowania, równego dostępu do rynku, a także precyzyjnie określonego zestawu praw i obowiązków. Zastanowić się należy, czy wskazane zasady, warunki i obowiązki wymagane do spełnienia przez CEC nie są zbyt rygorystyczne, jak na poziom regulacji unijnej i czy nie jest to przykład nadregulacji, która może stanowić nawet większą barierę niż zupełny brak regulacji.

3.3. Społeczności energetyczne działające w zakresie energii odnawialnej (REC)

Dyrektywa RED II dotycząca społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej (REC) kompleksowo reguluje zasady i cele działania REC. Zawiera ona również kilka aspektów które mają ułatwić ich funkcjonowanie i sprawić, że staną się one atrakcyjne dla potencjalnych członków. REC została zdefiniowana w art. 2 pkt 16 dyrektywy RED II jako: „podmiot prawny (ang. *legal entity*):

- a. który, zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym, opiera się na otwartym i dobrowolnym uczestnictwie, jest niezależny i jest skutecznie kontrolowany przez udziałowców lub członków zlokalizowanych w niewielkiej odległości od projektów dotyczących energii odnawialnej będących własnością tego podmiotu prawnego i przez niego rozwijanych;
- b. którego udziałowcy lub członkowie są osobami fizycznymi, MŚP lub organami lokalnymi, w tym gminnymi;
- c. którego podstawowym celem, zamiast przynoszenia zysków finansowych, jest raczej przynoszenie korzyści środowiskowych, ekonomicznych lub społecznych jego udziałowcom, członkom lub lokalnym obszarom, na których on działa⁴⁵¹.

Definicja ta nie przesądza, jakiego rodzaju podmiot prawny powinien zostać wybrany, co oznacza, że państwa członkowskie mogą dowolnie określić formę prawną społeczności

⁴⁵⁰ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 241.

⁴⁵¹ Art. 2 pkt 16 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12. 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 ze zm.).

energetycznych, wybierając spośród takich konstrukcji jak stowarzyszenia, spółdzielnie, partnerstwa, organizacje non-profit, czy MŚP. Kluczowe pozostaje spełnienie trzech kryteriów: otwartego i dobrowolnego uczestnictwa (pkt a), określonego kręgu członków (pkt b) oraz realizacji celów środowiskowych, ekonomicznych lub społecznych zamiast zysku (pkt c). Interesującym aspektem jest odniesienie do posiadania własności projektów OZE. Wyklucza to możliwość skorzystania z umów z udziałem stron trzecich (np. leasing), które dają społecznościom energetycznym prawo użytkowania instalacji produkcyjnych, które stanowią podstawę ich działalności. Należy ocenić to rozwiązanie negatywnie, ponieważ ogranicza możliwości przezwyciężenia jednej z większych barier, braku środków na zakup instalacji na początku działania takiej społeczności.

W zakresie aspektu dobrowolnego i otwartego członkostwa (pkt a) wskazać należy, że możliwość dołączenia do REC nie może cechować się arbitralnymi kryteriami wykluczającymi kogokolwiek, kto jest gotów podjąć się obowiązków członkostwa, jednak określenie odpowiedniego poziomu otwartości powinno zależeć od kontekstu⁴⁵² oraz etapu, w jakim akurat znajduje się rozwój danej społeczności. W literaturze wskazuje się, że REC będą najskuteczniejsze, jeśli każdy konsument będzie miał równe szanse na ich założenie lub przystąpienie do nich, a członkostwo nie będzie przywilejem determinowanym przez poziom dochodów lub innych tego rodzaju kryteriów⁴⁵³. Zatem konieczne jest wyeliminowanie wszelkich nieuzasadnionych lub dyskryminacyjnych warunków lub procedur, które mogłyby inaczej uniemożliwić lub zniechęcić ich do uczestnictwa w REC. Prawo to zostało jednak ograniczone przez samą dyrektywę RED II, która przyznaje państwom członkowskim możliwość zupełnego zakazania lub ograniczenia uczestnictwa niektórym prywatnym firmom, których uczestnictwo stanowi ich główną działalność komercyjną lub zawodową w REC, na co zdecydowały się niektóre kraje członkowskie⁴⁵⁴. Jeśli przepis ten zostanie interpretowany jako zakazujący profesjonalnym firmom energetycznym uczestnictwa w REC, może to chronić koncepcję REC przed nadużyciami ze strony profesjonalnych firm energetycznych, jednak może mieć to również negatywne strony, takie jak ograniczenie dostępu REC do wiedzy

⁴⁵² J. Roberts, *Power to the people...*, s. 237.

⁴⁵³ M. E. Biresselioglu, S. A. Limoncuoglu, M. H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciullo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market...*, s. 9.

⁴⁵⁴ Energy Communities Repository, *A Roadmap to developing policy and legal frameworks for energy communities*, https://energy-communities-repository.ec.europa.eu/roadmap-developing-policy-and-legal-frameworks-energy-communities_en (dostęp: 03.03.2025 r.), s. 19.

fachowej od tych firm, a nawet innych społeczności energetycznych⁴⁵⁵. Warto zatem rozważyć zasadność utrzymania takiego zakazu.

Istotny jest tutaj również element kontroli, w przypadku REC opiera się ona na lokalnej bliskości geograficznej. Podmioty kontrolujące REC muszą znajdować się „w niewielkiej odległości od projektów dotyczących energii odnawialnej będących własnością tego podmiotu prawnego i przez niego rozwijanych”. Nie zostało doprecyzowane jednak, jak rozumieć to pojęcie⁴⁵⁶. Państwa członkowskie będą musiały zdefiniować „niewielką odległość”. Zbyt wąska definicja może znacznie ograniczyć rozwój REC⁴⁵⁷. Jednocześnie musi zostać utrzymana zdolność członków REC do wzajemnego dzielenia się energią elektryczną i/lub jej sprzedaży⁴⁵⁸. Rozwiązaniem może być elastyczna definicja „niewielkiej odległości” w zależności od tego, co jest odpowiednie na poziomie krajowym i regionalnym, z uwzględnieniem różnych czynników, takich jak uwarunkowania geograficzne, popyt na energię, trendy urbanizacyjne, demografia inwestycji i niejednorodność członkostwa w REC⁴⁵⁹. Potencjalnie wyklucza to zatem bliskość opartą na interesach biznesowych, przez co w literaturze wskazuje się, że odzwierciedla to większe przesunięcie w kierunku pojęcia wspólnoty opartego na miejscu⁴⁶⁰. Jest to też zgodne z ideą wspólnoty lokalnej, która zwykle również związana jest z jakimś terytorium.

Art. 22 dyrektywy RED II został w całości poświęcony regulacjom dotyczącym REC, określając obowiązki i uprawnienia państw członkowskich. W pierwszej kolejności nałożono obowiązek zapewnienia, aby członkowie REC, będący odbiorcami końcowymi, zachowali swoje prawa i obowiązki jako konsumenci. Oznacza to, że gospodarstwa domowe i inni odbiorcy powinni mieć możliwość uczestnictwa w społecznościach energetycznych bez podlegania nieuzasadnionym lub dyskryminacyjnym warunkom wtedy, gdy ich udział nie stanowi głównej działalności gospodarczej ani zawodowej. Zakres uprawnień REC przewidziany w art. 22 dyrektywy RED II wyraźnie wskazuje na cel systemowy tej regulacji, jakim jest pełne włączenie REC w funkcjonowanie rynku energii odnawialnej. Dyrektywa nie

⁴⁵⁵ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 237.

⁴⁵⁶ N. Rossetto, *Beyond individual...*, s. 36-44.

⁴⁵⁷ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 238.

⁴⁵⁸ C.E. Hoicka, J. Lowitzsch, M.C. Brisbois, A. Kumar, L.R. Camargo, *Implementing a just renewable energy transition: Policy advice for transposing the new European rules for renewable energy communities*, “Energy Policy” 2021/156, s. 5.

⁴⁵⁹ C.E. Hoicka, J. Lowitzsch, M.C. Brisbois, A. Kumar, L.R. Camargo, *Implementing...*, s. 5.

⁴⁶⁰ T. Bauwens, D. Schraven, E. Drewing, J. Radtke, L. Holstenkamp, B. Gotchev, Ö. Yildiz, *Conceptualizing Community in Energy Systems: A Systematic Review of 183 Definitions*, “Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2022/156, s. 8.

traktuje REC jako wyjątków czy struktur marginalnych, lecz jako pełnoprawnych uczestników rynku, zdolnych do aktywnego udziału zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej. Warunkiem koniecznym dla realizacji tego celu jest jednak odpowiednia implementacja na poziomie krajowym, zapewniająca nie tylko formalne, ale również faktyczne możliwości działania społeczności energetycznych w oparciu o zasady równości, przejrzystości i proporcjonalności. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że ustanowione prawa pozostaną wyłącznie na papierze.

Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić społecznościom energetycznym prawo do produkcji, zużycia, magazynowania i sprzedaży energii odnawialnej, w tym poprzez zawieranie umów zakupu OZE (*Power Purchase Agreements*). REC powinny mieć również dostęp do wszystkich odpowiednich rynków energii w sposób niedyskryminacyjny, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem koncentracji. Mogą również dzielić się energią wyprodukowaną z instalacji należących do społeczności oraz mieć dostęp do wszystkich odpowiednich rynków energii, zarówno bezpośrednio, jak i poprzez agregację, w sposób niedyskryminacyjny⁴⁶¹. Państwa członkowskie mają także obowiązek dokonania oceny istniejących barier oraz potencjału rozwoju REC na ich terytorium. Chociaż samo przeprowadzenie oceny nie nakłada jeszcze obowiązku podejmowania działań, kolejny ustęp art. 22 zobowiązuje do ustanowienia ram prawnych i administracyjnych promujących oraz ułatwiających rozwój REC. Te ramy powinny obejmować:

- usunięcie nieuzasadnionych barier regulacyjnych i administracyjnych,
- zapewnienie proporcjonalnych i przejrzystych procedur rejestracji i udzielania zezwoleń,
- obowiązek współpracy operatorów systemów dystrybucyjnych z REC,
- możliwość otwartego udziału dla wszystkich konsumentów, w tym gospodarstw domowych o niskich dochodach,
- zapewnienie narzędzi wsparcia, takich jak dostęp do finansowania i informacji,
- wsparcie budowy potencjału dla organów publicznych w zakresie współpracy z REC,
- brak dyskryminacji w zakresie działalności REC na rynku energii,
- zagwarantowanie równych praw konsumentom należącym do REC.

⁴⁶¹ N. Rossetto, *Beyond individual...*, s. 36-44.

Wprowadzenie wskazanych elementów do krajowego porządku prawnego stanowi obowiązek państw członkowskich, co jednoznacznie wynika z brzmienia przepisu, zgodnie z którym „państwa członkowskie ustanawiają ramy”, a same ramy „zapewniają” realizację wskazanych wymogów. Przepis nie pozostawia zatem marginesu uznaniowości co do zakresu treściowego, nie przewidziano tu charakteru fakultatywnego. To, co może podlegać pewnej elastyczności, to forma i sposób implementacji. Użyte w przepisie sformułowanie „ustanawiają ramy” nie oznacza wprost obowiązku wprowadzenia wszystkich wymienionych środków do przepisów prawa materialnego. Niektóre obowiązki, jak chociażby zapewnienie dostępu do informacji lub odpowiednich narzędzi, mogą zostać zrealizowane także w drodze działań o charakterze pozalegisłacyjnym.

Niemniej jednak, większość z tych elementów powinna zostać ujęta w formie normatywnej, aby mogły być skutecznie egzekwowane przez inne podmioty uczestniczące w rynku energii. Co istotne, konstrukcja ta może jednocześnie pełnić funkcję instrumentu wspierającego upowszechnianie dobrych praktyk wśród państw członkowskich. Przykładowo, Dania i Szkocja oferują lokalne oraz internetowe portale informacyjne, które dostarczają społecznościom energetycznym wsparcia technicznego i finansowego, w tym także pomocy w postaci dotacji lub pożyczek na etapie przedbudowlanym, obejmującym m.in. studia wykonalności, analizy środowiskowe czy procedury uzyskiwania pozwoleń. Co istotne, wsparcie to może być realizowane bez ponoszenia przez społeczność ryzyka finansowego w przypadku, gdy projekt nie zostanie ostatecznie zrealizowany⁴⁶². Niektóre kraje, takie jak Dania, Włochy, Holandia i Wielka Brytania, oferują specjalne ulgi podatkowe dla inwestycji społecznie odpowiedzialnych⁴⁶³. Rząd Wielkiej Brytanii na przykład stworzył raport „Community Energy Strategy: Full Report”, bazując na szeroko zakrojonym procesie konsultacji w celu zebrania danych o sektorze energetyki społecznościowej i konkretnych wyzwaniach⁴⁶⁴. Tego rodzaju inicjatywy mogą mieć kluczowe znaczenie dla rozwoju i upowszechniania społeczności energetycznych w praktyce państw członkowskich.

Co ciekawe, art. 22 pkt e formułuje zasadę, zgodnie z którą REC mają nie podlegać dyskryminacyjnemu traktowaniu w odniesieniu do ich działalności, praw i obowiązków jako odbiorcy końcowi, producenci, dostawcy, OSD lub jako inni uczestnicy rynku, w literaturze

⁴⁶² J. Roberts, *Power to the people...*, s. 241.

⁴⁶³ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 241.

⁴⁶⁴ Department of Energy and Climate Change, *Community Energy Strategy: Full Report*, 2014, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c5eb140f0b626628ab953/20140126Community_Energy_Strategy.pdf (dostęp: 05.03.2025 r.).

zauważa się, że to podkreśla prawo REC do posiadania i eksploatacji systemów dystrybucyjnych⁴⁶⁵. Kolejny ustęp tego przepisu wskazuje również, że główne elementy ram ułatwiających rozwój społeczności energetycznych oraz ich wdrażanie powinny być częścią aktualizacji zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu (NECP) oraz sprawozdań z postępów. Taki obowiązek należy ocenić pozytywnie. Zintegrowane plany energetyczno-klimatyczne odgrywają kluczową rolę zarówno w zakresie strategicznego planowania polityki energetycznej, jak i w kontekście możliwości uzyskania wsparcia finansowego ze środków unijnych. Uwzględnienie społeczności energetycznych w ramach NECP nadaje tym podmiotom formalny status elementu polityki publicznej, a nie jedynie oddolnej inicjatywy społecznej. Już w przepisach TFUE dotyczących pomocy publicznej państwom członkowskim umożliwiono projektowanie systemów wsparcia w sposób uwzględniający specyfikę społeczności energetycznych. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą kształtować mechanizmy pomocy tak, aby społeczności energetyczne miały do nich dostęp na zasadach równych z innymi uczestnikami rynku, z zachowaniem przepisów dotyczących niedyskryminacji i proporcjonalności. Uwzględnienie społeczności energetycznych już na poziomie ogólnych zasad pomocy publicznej potwierdza ich uznanie jako pełnoprawnych beneficjentów polityki energetycznej UE.

Art. 22 pozostawia wyłącznie jeden element tej regulacji do uznania państw członkowskich, jest to otwarcie tych społeczności na działalność transgraniczną, co jest analogiczne do uregulowania CEC. O ile korzystne wydaje się pozostawienie jak największego zakresu swobody, wydaje się, że w niewielu miejscach uda się pozostawić nienaruszony element lokalności i więzi społecznych w danej społeczności, jeśli będzie miała ona transgraniczny charakter. Polski ustawodawca nie zdecydował się na takie działanie.

W innej części dyrektywy wskazano, że społeczności energetyczne są jednym ze środków zmierzających do zapewnienia, aby właściwe organy na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym wprowadzały odpowiednie środki mające na celu zwiększenie udziału energii elektrycznej oraz ogrzewania i chłodzenia ze źródeł odnawialnych, wytwarzanych na miejscu lub w pobliżu, jak i energii odnawialnej pobieranej z sieci w zasobie budowlanym (art. 15a ust. 3). Co więcej, dyrektywa wskazuje, że państwa członkowskie mogą promować współpracę między organami lokalnymi a społecznościami energetycznymi w sektorze budownictwa, szczególnie za pośrednictwem zamówień publicznych (art. 15a ust. 5). Jest to

⁴⁶⁵ J. Lowitzsch, C.E. Hoicka, F.J. van Tulder, *Renewable energy...*, s. 7.

bezpośrednie wskazanie na współpracę lokalnych samorządów ze społecznościami, jednak nie określono innych form takiej współpracy. Oznacza to, że zamówienia publiczne, choć preferowane, nie są wyłącznym sposobem współdziałania.

Art. 16d ust. 2 dyrektywy 2018/2001 wprowadza istotne ułatwienia dla REC oraz prosumentów energii odnawialnej. Przepis ten zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że procedura wydawania zezwoleń na instalację urządzeń wytwarzających energię słoneczną o mocy 100 kW lub mniejszej nie trwa dłużej niż miesiąc. Dodatkowo brak odpowiedzi ze strony właściwych organów lub podmiotów w ustanowionym terminie skutkuje uznaniem zezwolenia za udzielone, pod warunkiem, że moc urządzeń wytwarzających energię słoneczną nie przekracza istniejącej mocy podłączenia do sieci dystrybucyjnej. Dyrektywa przewiduje również uproszczone procesy rejestracji i zmniejszone opłaty rejestracyjne dla małych instalacji o mocy poniżej 50 kW oraz dla społeczności energetycznych (art. 19 ust. 2). Co więcej, wprowadza zasadę, że jeśli jest to technicznie możliwe, OSD udostępniają zanonimizowane i zagregowane dane dotyczące potencjału reagowania na zapotrzebowanie oraz dotyczące OZE wytwarzanego i wprowadzanego do sieci przez społeczności energetyczne, co pozwala im uczestniczyć w programach elastyczności na poziomie państw członkowskich. Takie ułatwienia, kierowane przede wszystkim do niewielkich podmiotów, należy uznać za w pełni uzasadnione. W praktyce za mniejszymi inicjatywami często stoi ograniczony kapitał organizacyjny i finansowy, a tym samym również ograniczone zasoby ludzkie, umożliwiające sprawne poruszanie się w złożonych procedurach administracyjnych i technicznych. Wprowadzenie wszelkich ułatwień stanowi więc istotny instrument realnego wyrównywania szans w dostępie do rynku energii odnawialnej. Działania te mają zatem nie tylko wymiar techniczno-administracyjny, ale pełnią także funkcję regulacyjnego wsparcia dla partycypacji obywatelskiej w procesie transformacji energetycznej.

Państwa członkowskie mają również obowiązek zapewnienia dostępu do informacji o środkach wsparcia wszystkim zaangażowanym stronom, takim jak konsumenci, prosumenci energii odnawialnej czy właśnie społeczności energetyczne (art. 18). W stosownych przypadkach powinny opracować programy informacyjne, programy zwiększania świadomości, programy doradcze lub szkoleniowe, aby informować obywateli o korzyściach i rozwiązaniach praktycznych związanych z rozwojem i wykorzystaniem energii odnawialnej (art. 18 ust. 6).

Analizując motywy dyrektywy RED II, należy zauważyć, że jej celem jest stworzenie ram prawnych umożliwiających rozwój REC. Tym samym zostały one skonstruowane jako

szczególny instrument wspierający demokratyzację systemu energetycznego, poprzez aktywizację obywateli, samorządów oraz małych podmiotów gospodarczych w procesach wytwarzania, konsumpcji i zarządzania energią odnawialną. W motywach dyrektywy RED II podkreśla się, że wspieranie społeczności powinno przyczyniać się do zwiększenia akceptacji społecznej dla OZE, redukcji ubóstwa energetycznego, a także umożliwienia wspólnego zarządzania energią. W tym sensie REC mają nie tylko wymiar techniczno-infrastrukturalny, ale również społeczno-polityczny, stanowiąc narzędzie służące urzeczywistnianiu idei sprawiedliwej transformacji energetycznej.

3.4. Porównanie

Dobrym sposobem analizy dwóch form funkcjonowania społeczności energetycznych, CEC oraz REC jest ich bezpośrednie porównanie. Zestawienie takie pozwala nie tylko na lepsze zrozumienie intencji unijnego ustawodawcy, ale również na identyfikację zarówno elementów wspólnych, jak i specyficznych cech regulacyjnych właściwych dla każdej z tych form. W literaturze przedmiotu zauważa się, że dyrektywa RED II kładzie większy nacisk na promowanie OZE, w związku z czym reguluje działalność „społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej” (REC). Z kolei dyrektywa IEMD jako bardziej ogólny akt prawny, odnosi się do szerszego pojęcia „obywatelskich społeczności energetycznych” (CEC)⁴⁶⁶, które kładą większy nacisk na organizację działań społecznościowych oraz zarządzanie relacjami z innymi uczestnikami rynku, takimi jak OSD⁴⁶⁷. Oba typy społeczności posiadają charakterystyczne cechy, które odróżniają jeden model od drugiego, dlatego też powinny być traktowane jako odrębne formy społeczności energetycznych⁴⁶⁸. Chociaż oczywiście posiadają wspólne cechy.

a) Definicja

Definicje CEC oraz REC stanowią podobną koncepcję i zawierają podobne elementy, jak np. działalność związana z energią prowadzoną przez podmiot prawny, który przyjmuje określone zasady własności i zarządzania oraz niekomercyjny cel. W zakresie różnic wskazać można, że REC kładą szczególny nacisk na OZE i powinny być zlokalizowane w pobliżu projektów związanych z OZE. Społeczność energetyczna może zostać uznana za REC wyłącznie wtedy, gdy jej działalność opiera się na OZE, podczas gdy CEC mogą

⁴⁶⁶ J. Lowitzsch, C.E. Hoicka, F.J. van Tulder, *Renewable energy...*, s. 2.

⁴⁶⁷ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 28.

⁴⁶⁸ J. M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 10, 28.

wykorzystywać zarówno źródła odnawialne, jak i konwencjonalne⁴⁶⁹. W literaturze wskazuje się, że pod względem zarządzania, REC stanowią podzbiór CEC, ponieważ są zazwyczaj bardziej rygorystyczne pod względem kwalifikowalności, efektywnej kontroli na poziomie lokalnym i demokratycznego zarządzania⁴⁷⁰. Ograniczeniem CEC jest dedykowanie ich zakresu działalności do rynku energii elektrycznej, podczas gdy obszar działalności REC może obejmować wszystkie aspekty rynku energii, w tym energię elektryczną⁴⁷¹. Ponadto obie definicje zawierają szerokie zasady, które wymagają dalszej interpretacji i wyjaśnienia⁴⁷².

Tabela 5. Porównanie CEC i REC

	CEC	REC
Członkowie	Osoby fizyczne, władze lokalne, małe/mikroprzedsiębiorstwa	Osoby fizyczne, władze lokalne, małe/mikroprzedsiębiorstwa, pod warunkiem, że główna działalność zawodowa lub komercyjna członków nie jest określona przez ich członkostwo w REC
Lokalizacja	Brak ograniczeń dotyczących lokalizacji	Członkowie/udziałowcy muszą znajdować się w określonej lokalizacji, blisko powiązanego projektu REC
Działalność	Działalność w sektorze energetycznym skierowana wyłącznie do członków; działalność wyłącznie w sektorze energii elektrycznej dla całego rynku	Wszystkie obszary rynku energii obejmujące OZE
Technologie	Brak ograniczeń dotyczących technologii	Tylko technologie OZE

Tłumaczenie na podstawie: M. E. Biresselioglu, S. A. Limoncuoglu, M. H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciuillo, E. Ferrero, Legal Provisions and Market....

b) Skład

Co do zasady CEC są otwarte dla wszystkich podmiotów, jest to poparte preambułą dyrektywy IEMD, która stwierdza, że „członkostwo w społecznościach energetycznych

⁴⁶⁹ M. E. Biresselioglu, S. A. Limoncuoglu, M. H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciuillo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market...*, s.10.

⁴⁷⁰ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 236.

⁴⁷¹ M. E. Biresselioglu, S. A. Limoncuoglu, M. H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciuillo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market...*, s. 10.

⁴⁷² J. Roberts, *Power to the people...*, s. 236.

obywateli powinno być otwarte dla wszystkich kategorii podmiotów⁴⁷³. Podczas gdy definicja REC ogranicza uprawnienia członków lub akcjonariuszy do osób fizycznych, władz lokalnych oraz MŚP, zabraniając dużym przedsiębiorstwom uczestnictwa⁴⁷⁴. Zarówno dyrektywa IEMD, jak i dyrektywa RED II wspierają zatem niejednorodność członków, co wynika z celu tych form działania, tj. zapewnienia korzyści środowiskowych, gospodarczych lub społecznych dla społeczności, swoich udziałowców lub członków, lub dla obszarów lokalnych, na których działają, a nie zysków⁴⁷⁵.

Co więcej, po głębszej analizie różnice między CEC a REC mogą nie wydawać się aż tak znaczące. Choć CEC są zasadniczo otwarte dla wszystkich typów podmiotów, definicja zawarta w art. 2 pkt 11 dyrektywy IEMD różni się w trzech aspektach:

- a) brakiem wymogu bliskości geograficznej,
- b) brakiem wymogu autonomii oraz
- c) ograniczeniem możliwości kontrolowania CEC do małych i mikroprzedsiębiorstw⁴⁷⁶.

Pierwsze dwa elementy są związane ze specyfiką OZE w REC, natomiast trzeci ma na celu zapewnienie równych szans dla inicjatyw obywatelskich w konkurencji z komercyjnymi podmiotami. W literaturze wskazuje się, że z systematycznego punktu widzenia wykluczenie średnich przedsiębiorstw z grona kontrolujących akcjonariuszy w CEC można traktować jako odpowiednik wymogu „lokalnej” kontroli w REC, ale wątpliwe jest, czy średnie przedsiębiorstwo kwalifikowałoby się jako „lokalne”, jeżeli jego główna siedziba lub oddziały znajdowałyby się poza obszarem realizacji projektu energii odnawialnej. Dla takich podmiotów uczestnictwo w REC wiązałoby się z wyłączeniem z grupy kontrolującej projekt⁴⁷⁷.

Wspólny aspekt CEC i REC to zaangażowanie małych, lokalnych podmiotów, w tym władz samorządowych. REC mogą mieć członków w postaci osób fizycznych, MŚP oraz władz lokalnych, w tym gmin. CEC mogą mieć członków w postaci osób fizycznych, władz samorządowych (w tym gmin) oraz małych przedsiębiorstw. Główna różnica polega na tym, że średnie przedsiębiorstwa mogą być członkami REC, natomiast nie mogą sprawować kontroli ani uczestniczyć w decyzyjnych strukturach CEC. Zgodnie z motywem 44 dyrektywy IEMD, członkostwo w CEC powinno być otwarte dla wszystkich kategorii podmiotów, jednak

⁴⁷³ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 237.

⁴⁷⁴ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 237.

⁴⁷⁵ J. Lowitzsch, C.E. Hoicka, F.J. van Tulder, *Renewable energy...*, s. 3.

⁴⁷⁶ J. Lowitzsch, *Investing in...*, s. 58.

⁴⁷⁷ J. Lowitzsch, *Investing in...*, s. 58.

podmioty prowadzące działalność gospodarczą na dużą skalę, w tym średnie przedsiębiorstwa, powinny być wyłączone z możliwości sprawowania efektywnej kontroli nad społecznością⁴⁷⁸.

c) Otwartość i równe szanse

Jedną z cech obu typów społeczności na poziomie UE jest otwartość. Oznacza ona, że nikt nie powinien być wykluczony z przystąpienia do wspólnoty energetycznej z arbitralnych lub dyskryminujących powodów. Jeśli podmiot został wykluczony, to w przypadku CEC może być to wyłączenie z uprawnień decyzyjnych, a nie całkowitego uczestnictwa w społeczności. Jednak dyrektywa RED II całkowicie wyklucza przedsiębiorstwa energetyczne, duże przedsiębiorstwa i organy spoza samorządu terytorialnego przed przystąpieniem do społeczności energetycznych działających w OZE⁴⁷⁹. Może to utrudnić implementację tych form w ramach jednego podmiotu na poziomie państwa członkowskiego, ponieważ konieczne będzie uwzględnienie szerszych ograniczeń w celu spełnienia wymagań dla REC.

Zarówno dyrektywa RED II, jak i dyrektywa IEMD wymagają, aby uczestnicy społeczności energetycznej zachowali swoje prawa jako końcowi klienci. W przypadku CEC, regulacje prawne sprowadzają się do obowiązku zapewnienia równych szans na uczestnictwo CEC na rynku energii, podczas gdy w dyrektywie RED II zapewniono więcej przywilejów⁴⁸⁰. REC mogą konkurować o wsparcie na równych warunkach z innymi uczestnikami rynku, państwa członkowskie muszą również uwzględnić specyfikę REC przy projektowaniu systemów wsparcia. Jednak powyższe rozróżnienie nie zawsze jest wyraźne, ponieważ dyrektywa IEDM również zawiera elementy wspierające wdrażanie OZE⁴⁸¹, a zatem wspierające bezpośrednio lub pośrednio funkcjonowanie REC i CEC.

Zatem otwartość jako zasada wspólna obu form nie oznacza zbieżnych warunków przystępowania ani jednakowych kryteriów dopuszczalności członków. Szczególnie widoczne jest to w kontekście większej inkluzyjności CEC, gdzie nawet duże podmioty mogą formalnie uczestniczyć w społeczności, o ile nie sprawują nad nią kontroli, w przeciwieństwie do REC, które są celowo zastrzeżone dla podmiotów lokalnych i niekomercyjnych.

d) Forma prawna

⁴⁷⁸ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 17.

⁴⁷⁹ B. Hoops, *EU Directives...*, s. 154.

⁴⁸⁰ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 240.

⁴⁸¹ J. Lowitzsch, *Investing in...*, s. 54

Inicjatywy społecznościowe przyjmują różne formy prawne, jednak dyrektywy uchwalające CEC i REC wymagają ustanowienia podmiotu prawnego, który może zawierać umowy, przyjmować odpowiedzialność i prowadzić działalność w imieniu członków⁴⁸². Prawo każdego z państw reguluje dopuszczalne formy organizacyjne i prawne społeczności funkcjonujących na ich terytorium, może to być na przykład spółdzielnia, fundacja, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością⁴⁸³. To bardzo dobra decyzja po stronie ustawodawcy unijnego, określenie z góry formy sprawiłoby znaczne trudności implementacyjne państwom członkowskim.

e) Zakres działania

REC są ograniczone do działania w sektorze energii odnawialnej, podczas gdy CEC mają możliwość działania zarówno w sektorze OZE, jak i energii konwencjonalnej. Mogą wytwarzać, dystrybuować, dostarczać, zużywać i magazynować energię ze wszystkich źródeł, a nawet świadczyć powiązane usługi, takie jak ładowanie pojazdów elektrycznych⁴⁸⁴. Ta różnica jest kluczowym rozróżnieniem między dwoma typami społeczności⁴⁸⁵. Lista działań CEC jest otwarta, w przeciwieństwie do wyczerpującej listy obowiązującej REC. Ta różnica podkreśla większą elastyczność CEC w zakresie podejmowanych działań. Ważne jest, aby organy odpowiedzialne za rynek energii umożliwiły CEC działanie na rynku zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji bez narażania się na procedury dyskryminacyjne⁴⁸⁶.

f) Uprawnienia kontrolne

Problematyka zakresu kontroli w CEC i REC jest szeroko opisywana w literaturze. Definicja kontroli zawarta w dyrektywie IEMD kładzie nacisk na aspekt przedmiotowy⁴⁸⁷. Społeczności energetyczne obywateli (CEC) są skutecznie kontrolowane przez członków lub udziałowców będących osobami fizycznymi, jednostkami samorządu terytorialnego, w tym gminami, oraz małymi przedsiębiorstwami, co oznacza spełnienie kryterium subiektywnego, a nie geograficznego⁴⁸⁸. CEC może mieć uczestników, którym prawo zabrania posiadania pozycji kontrolującej. Dyrektywa IEMD wyklucza podmioty prowadzące działalność handlową na

⁴⁸² J. Roberts, *Power to the people...*, s. 233.

⁴⁸³ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 16.

⁴⁸⁴ M.E. Biresselioglu, S.A. Limoncuoglu, M.H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciullo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market...*, s.10.

⁴⁸⁵ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 20-21.

⁴⁸⁶ M.E. Biresselioglu, S.A. Limoncuoglu, M.H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciullo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market...*, s.10.

⁴⁸⁷ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 19.

⁴⁸⁸ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 18-19.

dużą skalę, dla których energia stanowi podstawową działalność, a także średnie i duże przedsiębiorstwa z udziałowców faktycznie kontrolujących CEC⁴⁸⁹. W przypadku REC prawa kontrolne są przyznawane wyłącznie członkom lub udziałowcom znajdującym się w niewielkiej odległości od projektów, które są własnością i są rozwijane przez tę osobę prawną spełniającą kryterium geograficzne⁴⁹⁰. Zatem, aby zakwalifikować się jako REC, skuteczna kontrola, tj. większość praw głosu, powinna być w posiadaniu członków mających siedzibę w pobliżu instalacji⁴⁹¹. Ponadto autonomia REC od pojedynczych akcjonariuszy powinna być wspierana przez zasadę, zgodnie z którą żaden pojedynczy akcjonariusz nie posiada pakietu kontrolnego, czyli co do zasady więcej niż jednej trzeciej udziałów⁴⁹². W praktyce autonomia zapewnia, by żaden indywidualny członek nie był w stanie podważyć wspólnego interesu członków jako kolektywu poprzez swoje prawo głosu lub inwestycje (np. prawo weta lub groźba wycofania inwestycji)⁴⁹³. W CEC nie funkcjonuje zasada autonomii, literatura wskazuje, że może to wynikać z mniejszej ilości korzyści, a zatem zmniejszonego ryzyka nadużyć ze strony tradycyjnych firm energetycznych⁴⁹⁴. Zasada ta, choć ma duży sens, może rodzić trudności przy formułowaniu społeczności, w których jedna strona angażuje znacznie więcej środków. Przykładem może być społeczność złożona z obywateli oraz jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli jednostka samorządu terytorialnego pełni rolę sponsora społeczności i zaprosi do niej obywateli, wydaje się uzasadnione, aby posiadała większe prawo głosu. W przeciwnym wypadku może brakować zachęt dla podmiotów „sponsorujących” społeczność do jej tworzenia.

IMED był punktem wyjścia dla niektórych państw członkowskich, takich jak Słowenia, w definiowaniu skutecznej kontroli w społecznościach energetycznych. Niemniej jednak, istnieją niuanse w definicjach REC i CEC, które wymagają dostosowanego podejścia na poziomie krajowym. W przypadku REC, uprawnienia do sprawowania skutecznej kontroli są powiązane z lokalizacją uczestniczących członków lub akcjonariuszy w lokalnym obszarze lub regionie, gdzie znajduje się projekt energii odnawialnej. W przeciwieństwie do tego, w przypadku CEC, uprawnienia do sprawowania skutecznej kontroli są powiązane ze statusem

⁴⁸⁹ J. Lowitzsch, C.E. Hoicka, F.J. van Tulder, *Renewable energy...*, s. 3-4.

⁴⁹⁰ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 18-19.

⁴⁹¹ N. Rossetto, *Beyond individual...*, s. 36-44.

⁴⁹² J. Lowitzsch, C.E. Hoicka, F.J. van Tulder, *Renewable energy...*, s. 3-4.

⁴⁹³ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 238.

⁴⁹⁴ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 238.

indywidualnych członków jako osoby fizycznej, władzy lokalnej lub małego przedsiębiorstwa⁴⁹⁵.

Różnice w standardach pomiędzy obiema regulacjami mogą okazać się problematyczne, ponieważ mogą uniemożliwić zapewnienie spójnej i klarownej relacji pomiędzy REC a CEC na poziomie krajowym, a także utrudnić możliwość przekształcenia się z CEC w REC lub odwrotnie⁴⁹⁶. Warto również odnotować, że ogólne podejście Rady UE i Parlamentu Europejskiego do prac nad dyrektywą RED II i IEMD pierwotnie zakładało ograniczenie skutecznej kontroli do małych przedsiębiorstw. Jednakże pod koniec negocjacji nad dyrektywą RED II niemiecka prezydencja zażądała zmiany tego podejścia, co zostało ostatecznie odzwierciedlone w obowiązujących przepisach. Miało to na celu uproszczenie ich interpretacji, jednak jak wskazuje doktryna, w praktyce efekt może być odwrotny⁴⁹⁷.

Jak wskazano niejednokrotnie wyżej, to do państw członkowskich należy zdefiniowanie skutecznej kontroli zgodnie z ich istniejącymi, wewnętrznymi przepisami. Ponieważ pojęcie „efektywnej kontroli” nie zostało zdefiniowane ani w dyrektywie RED II, ani w dyrektywie IEMD, jego interpretacja podczas transpozycji tych aktów będzie uzależniona od zasad krajowego prawa spółek, prawa podatkowego, prawa umów lub innych regulacji określających, kiedy udziałowiec lub członek osoby prawnej ponosi ostateczną odpowiedzialność za podejmowane decyzje⁴⁹⁸. Oznacza to, że skuteczna kontrola będzie się różnić w zależności od państwa członkowskiego, od standardu wymagającego większościowej kontroli nad zarządem lub posiadania 51% udziałów bądź głosów w organie decyzyjnym społeczności energetycznej, po standard umożliwiający sprawowanie kontroli wyłącznie za pomocą mniejszości blokującej⁴⁹⁹. Wydaje się też, że nic nie stoi na przeszkodzie, by państwa członkowskie ograniczały wymogi krajowe w tym zakresie w celu ułatwienia społecznościom funkcjonowania.

g) Zarządzanie energią

Zarówno dyrektywa RED II, jak i dyrektywa IEMD odnoszą się do koncepcji współdzielenia energii w kontekście funkcjonowania społeczności energetycznych.

⁴⁹⁵ Energy Communities Repository, *A Roadmap to developing policy and legal frameworks for energy communities*, https://energy-communities-repository.ec.europa.eu/roadmap-developing-policy-and-legal-frameworks-energy-communities_en (dostęp: 03.03.2025 r.), s. 19.

⁴⁹⁶ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 238.

⁴⁹⁷ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 238.

⁴⁹⁸ J. Lowitzsch, *Investing in...*, s. 58.

⁴⁹⁹ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 238.

Mechanizm ten umożliwia członkom społeczności dzielenie się wyprodukowaną energią bez konieczności angażowania strony trzeciej, nawet jeżeli przesył energii odbywa się za pośrednictwem publicznej sieci elektroenergetycznej. Aby jednak współdzielenie energii było realnie wykonalne, konieczne jest spełnienie określonych warunków technicznych⁵⁰⁰. Przede wszystkim instalacje wchodzące w skład społeczności powinny charakteryzować się komplementarnością wynikającą z różnorodności OZE (np. energia słoneczna, wiatrowa, biomasa) oraz być wspierane przez mechanizmy elastyczności, takie jak magazynowanie energii czy usługi zarządzania popytem. Kluczowym elementem funkcjonowania modelu wspólnego zużycia energii jest właściwa alokacja energii pomiędzy uczestnikami społeczności. Proces ten wymaga jasnego przypisania odpowiedzialności poszczególnym podmiotom, zapewnienia dostępu do niezbędnych danych oraz wdrożenia systemów umożliwiających ich bieżące przetwarzanie i analizę⁵⁰¹. Szczególne znaczenie odgrywa również rozdzielczość czasowa przypisania energii, która bezpośrednio wpływa na możliwość dokładnego określenia rzeczywistego poziomu konsumpcji własnej w ramach społeczności energetycznej⁵⁰².

h) Cel działania społeczności

Obie dyrektywy wskazują, że podstawowym celem społeczności energetycznych jest zapewnienie nie tyle zysków finansowych, co raczej środowiskowych, gospodarczych lub społecznych korzyści dla swoich członków lub udziałowców lub obszarów lokalnych, na których prowadzi ona działalność, wskazane w art. 2 pkt 11 dyrektywy IEMD oraz niemal identycznie w art. 2 ust. 16 lit. c) dyrektywy RED II. Społeczności energetyczne powinny wykorzystywać dochody głównie na świadczenie usług dla członków, obniżanie rachunków za energię lub inwestowanie w lokalne inicjatywy społeczno-ekonomiczne, a nie na osiąganie zysków finansowych, choć mogą zapewniać zwroty z inwestycji, co rodzi ryzyko nadmiernego skupienia się na indywidualnych korzyściach ekonomicznych⁵⁰³. Aby maksymalnie wykorzystać potencjał REC i CEC do innowacji społecznych, konieczne jest dalsze określenie, co stanowi korzyść społeczną⁵⁰⁴. W zależności od rodzaju działalności oraz podmiotów inicjujących, cele inicjatyw społecznościowych różnią się i mogą obejmować generowanie dochodów na inwestycje w lokalne OZE lub infrastrukturę publiczną, redukcję emisji

⁵⁰⁰ J. Lowitzsch, C.E. Hoicka, F.J. van Tulder, *Renewable energy...*, s. 3.

⁵⁰¹ D. Frieden, A. Tuerk, A.R. Antunes, V. Athanasios, A.-G. Chronis, S. d'Herbemont, M. Kirac, R. Marouço, C. Neumann, E. Pastor Catalayud, et al., *Are We on the...*, s. 17.

⁵⁰² D. Frieden, A. Tuerk, A.R. Antunes, V. Athanasios, A.-G. Chronis, S. d'Herbemont, M. Kirac, R. Marouço, C. Neumann, E. Pastor Catalayud, et al., *Are We on the...*, s. 17.

⁵⁰³ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 236-237.

⁵⁰⁴ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 236-237.

dwutlenku węgla, zatrzymywanie korzyści ekonomicznych z OZE na poziomie lokalnym, zaspokajanie potrzeb społeczno-ekonomicznych (np. przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu), obniżanie kosztów energii dla mieszkańców oraz realizację inicjatyw edukacyjnych skierowanych do obywateli⁵⁰⁵.

i) Podsumowanie

Podsumowując porównanie CEC i REC, należy podkreślić, że choć oba modele opierają się na podobnych zasadach wspólnotowego zarządzania energią i promowania korzyści społecznych, różnią się istotnie w zakresie struktury, celów oraz potencjalnych obszarów działalności. Znaczna część przepisów dyrektywy RED II oraz dyrektywy IEMD skierowana jest do państw członkowskich, nakładając na nie obowiązek ustanowienia minimalnych standardów regulacyjnych dla funkcjonowania społeczności energetycznych. Przepisy te obejmują m.in. tworzenie korzystnych ram regulacyjnych oraz zobowiązanie do monitorowania i analizy istniejących barier oraz potencjału rozwoju społeczności na poziomie krajowym⁵⁰⁶. Szczególną rolę przypisuje się tu dyrektywie RED II, która wzmacnia pozycję REC, zapewniając im wyraźnie określone prawa oraz zasady niedyskryminacyjnego i proporcjonalnego traktowania, co ma istotne znaczenie w państwach, w których społeczności energetyczne dopiero się kształtują, zwłaszcza w Europie Wschodniej⁵⁰⁷.

Analizując cechy charakterystyczne obu typów społeczności, zauważa się, że REC podlegają dodatkowym ograniczeniom. Ich działalność musi opierać się wyłącznie na OZE, a członkowie powinni być zlokalizowani w bliskim sąsiedztwie projektów energetycznych prowadzonych przez społeczność. Działalność REC obejmuje wytwarzanie, zużycie, magazynowanie oraz sprzedaż energii odnawialnej, podczas gdy potencjalny zakres działań CEC jest znacznie szerszy i obejmuje także dystrybucję energii, agregację, świadczenie usług w zakresie efektywności energetycznej, ładowanie pojazdów elektrycznych oraz inne usługi energetyczne. W związku z tym, w literaturze powstała koncepcja, zgodnie z którą CEC należy uznać za pojęcie szersze, w ramach którego REC stanowią szczególny, bardziej wyspecjalizowany rodzaj społeczności energetycznej⁵⁰⁸. Zatem implementując te rozwiązania do porządku prawnego państwa członkowskiego należy się zdecydować na dwie odrębne formy lub na formę bardziej ograniczoną odpowiadającą REC i argumentować, że implementuje to

⁵⁰⁵ J. Roberts, *Power to the people...*, s. 233.

⁵⁰⁶ J.M. Kmieć, *Energy Communities...*, s. 16.

⁵⁰⁷ J. Lowitzsch, *Investing in...*, s. 60.

⁵⁰⁸ L. Diestelmeier, *The Role...*, s. 132.

również CEC. Jednocześnie należy zauważyć, że problematyka społeczności energetycznych, pomimo rosnącego zainteresowania, wciąż nie została w pełni zbadana przez naukę⁵⁰⁹, co wskazuje na potrzebę dalszych badań w zakresie ich funkcjonowania.

4. Opis i porównanie form społeczności energetycznych działających w Polsce

4.1. Wstęp

W polskim porządku prawnym klastry energii i spółdzielnie energetyczne funkcjonowały już przed wprowadzeniem unijnych regulacji dotyczących społeczności energetycznych. Prawo krajowe w tym zakresie było wielokrotnie nowelizowane, zarówno w celu dostosowania do wymogów unijnych, jak i usprawnienia pierwotnych regulacji. Analiza ewolucji przepisów dotyczących klastrów i spółdzielni energetycznych pozwala zrozumieć specyfikę adaptacji krajowego prawa do regulacji UE oraz związane z tym wyzwania. W kontekście implementacji pojęć takich jak CEC i REC państwa członkowskie stanęły przed wyborem: wprowadzić nowe formy organizacyjne czy dostosować regulacje już istniejące. Przykład Polski pokazuje, że zastosowano obie strategie, co pozwala na szczegółową ocenę wpływu regulacji unijnych na krajowe przepisy. Analiza sposobu wprowadzania tych zmian może stanowić również cenne źródło do badania, w jakim stopniu regulacje wprowadzone na mocy unijnych przepisów dotyczących społeczności energetycznych wpływają na popularność poszczególnych form współpracy, ocenianą na podstawie liczby podmiotów wpisanych do odpowiednich rejestrów.

4.2. Rozwój regulacji dotyczących klastrów energii

Klastry energii stanowią istotny kierunek rozwoju polskiej energetyki, integrując lokalne zasoby, współpracę różnych podmiotów oraz nowoczesne rozwiązania technologiczne. Przepisy regulujące klastry energii weszły w życie 1 lipca 2016 r.⁵¹⁰ a następnie były dwukrotnie zmieniane w 2018 r.⁵¹¹ oraz 2023 r.⁵¹². O ile zmiana z 2018 przeformułowała definicję klastrów, to zmiana z 2023 znacząco zmieniła całą regulację w tym zakresie. W uzasadnieniu do takiej znaczącej zmiany wskazano, że „obowiązujące obecnie przepisy ustawy

⁵⁰⁹ J.M. Kmiec, *Energy Communities...*, s. 12.

⁵¹⁰ Ustawa z 22.06. 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 925).

⁵¹¹ Ustawa z 3.07. 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.).

⁵¹² Ustawa z 17.08. 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1762 ze zm.).

w sposób bardzo ogólny określają zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w tym zakresie [...]. Stworzenie wyraźnych reguł jest niezbędne, aby klastry energii mogły na szerszą skalę zaistnieć na rynku energetycznym”⁵¹³. Jak wskazuje literatura, dzięki nowelizacji przepisów zyskały one klarowniejsze podstawy prawne i sprecyzowane zasady współdziałania, co może znacząco wzmacniać ich rolę w procesie transformacji energetycznej⁵¹⁴. Patrząc jednak na dynamikę tworzenia klastrów energii po tych zmianach, należy przeprowadzić głębszą analizę czy naprawdę zmiana ta okazała się dla tej formy pozytywna.

Klaster energii został zdefiniowany w art. 2 pkt 15a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁵¹⁵. Aktualna na moment analizy definicja wskazuje, że klaster energii to: „porozumienie, którego przedmiotem jest współpraca w zakresie wytwarzania, magazynowania, równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji energii elektrycznej lub paliw w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy prawo energetyczne lub obrotu nimi, lub w zakresie wytwarzania, magazynowania, równoważenia zapotrzebowania, przesyłania lub dystrybucji ciepła, lub obrotu ciepłem, w celu zapewnienia jego stronom korzyści gospodarczych, społecznych lub środowiskowych lub zwiększenia elastyczności systemu elektroenergetycznego, którego stroną jest co najmniej:

- a. jednostka samorządu terytorialnego lub
- b. spółka kapitałowa utworzona na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679) przez jednostkę samorządu terytorialnego z siedzibą na obszarze działania klastra energii, lub
- c. spółka kapitałowa, której udział w kapitale zakładowym spółki, o której mowa w lit. b, jest większy niż 50% lub przekracza 50% liczby udziałów lub akcji.”

Pierwotnie, kiedy klaster wszedł w życie w 2016 r. zdefiniowano go jako „cywilnoprawne porozumienie, w skład którego mogą wchodzić osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki naukowe, instytuty badawcze lub jednostki samorządu terytorialnego, dotyczące wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z OZE lub z innych źródeł lub paliw, w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV, na obszarze działania tego klastra nieprzekraczającym granic jednego powiatu w

⁵¹³ Uzasadnienie do ustawy z 7.07. 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U poz. 1762).

⁵¹⁴ M. Jaszczka, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 28.

⁵¹⁵ Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm.).

rozumieniu ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814) lub pięciu gmin w rozumieniu ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)”⁵¹⁶. Zatem wyjściowa definicja była znacznie szersza niż ta obowiązująca obecnie.

Następnie w 2018 r. definicja została dostosowana do zmian w systemie szkolnictwa wyższego, zawężając i uściślając, że stronami mogą być m.in. podmioty wskazane w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce. Zachowano dotychczasowe ramy działania, ograniczenia napięciowe i terytorialne oraz cywilnoprawny charakter porozumienia. W 2023 r. nastąpiła zmiana na brzmienie definicji, które obowiązuje do dziś. Doszło tu do przejścia od formy do funkcji. Definicja koncentruje się na celu działania klastra takim jak efektywność, zrównoważony rozwój, elastyczność systemu elektroenergetycznego, a nie tylko na strukturze organizacyjnej. Rozbudowano również przedmiot działania klastra o magazynowanie energii, czyli przechowywanie nadwyżki wyprodukowanej energii, które może sprzyjać optymalizowaniu zużycia i chronić uczestników klastra w okresie braku zasilania czy wspomagać pracę systemów wytwórczych⁵¹⁷. Klaster może również angażować się w przesyłanie i obrót ciepłem oraz zwiększanie elastyczności systemu elektroenergetycznego. Co więcej, rozbudowano katalog uczestników, włączając obligatoryjnie jednostkę samorządu terytorialnego jako jednego z uczestników. Wreszcie, przeniesiono ograniczenia terytorialne do innej jednostki redakcyjnej. Do niedawna istotnym mankamentem obowiązującego stanu prawnego regulacji prawnej dotyczącej klastrów energii był brak jednoznacznych regulacji dotyczących współpracy koordynatora klastra energii z OSD. Nowelizacja ustawy OZE z 17 sierpnia 2023 r.⁵¹⁸ wprowadziła istotne zmiany w tym zakresie. Nowe przepisy ustanawiają mechanizm wsparcia dla klastrów energii, co powinno istotnie poprawić klarowność zasad współpracy oraz funkcjonowanie tych podmiotów w systemie elektroenergetycznym. System wsparcia obejmuje jednak tylko te klastry, które spełniają wymogi dotyczące udziału OZE, mocy magazynów energii oraz poziomu pokrycia lokalnego zapotrzebowania na energię⁵¹⁹. Nowelizacja określiła też zasady rozliczeń dla klastrów energii w nadchodzących latach, wprowadzając stopniowo bardziej rygorystyczne wymagania. Do końca 2026 r. klastry będą zobowiązane do zapewnienia, że co najmniej 30% energii wytwarzanej i wprowadzanej do sieci

⁵¹⁶ Ustawa z 22.06. 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 925).

⁵¹⁷ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klastry energii i spółdzielnie energetyczne, kompendium wiedzy*, Warszawa 2023, s. 8.

⁵¹⁸ Ustawa z 17.08. 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1762 ze zm.).

⁵¹⁹ M. Jaszczka, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 26.

pochodzi z OZE, a magazyny energii obejmują przynajmniej 2% mocy zainstalowanej. Natomiast w okresie od 1 stycznia 2027 r. do 31 grudnia 2029 r. kryteria ulegną zaostrzeniu. Będzie wymagane, aby minimum 50% energii pochodziło z OZE, co najmniej 5% mocy zostało zabezpieczone w magazynach energii, a dostawy energii pokrywały przynajmniej 50% zapotrzebowania w każdej godzinie doby⁵²⁰. W ślad za takimi ograniczeniami powinny iść istotne korzyści przekonujące do wybierania takiej formy. Wydaje się, że takie zmiany znacząco zmniejszają atrakcyjność klastrów jako bardziej elastycznych form społeczności energetycznych w Polsce.

Wreszcie w 2023 dokonano zmiany pojęcia „porozumienie cywilnoprawne”, na po prostu „porozumienie”, z powodu wątpliwości co do zakresu stosowania przepisów, więcej na ten temat można znaleźć w rozdziale 5.

Tabela 6. Zmiany w definicji klastra energii

Rok	Zakres działania	Zmiany	Uwagi
2016	Wytwarzanie, dystrybucja, obrót i równoważenie zapotrzebowania na energię elektryczną (głównie z OZE), w ramach sieci <110 kV.	Pierwsza definicja.	Tylko energia elektryczna; brak magazynowania i ciepła; silny nacisk na lokalność (max 1 powiat lub 5 gmin).
2018	Identyczny zakres jak w 2016 r. – bez rozszerzenia funkcji.	Zmiana katalogu uczestników (dostosowanie do ustawy o szkolnictwie wyższym).	Zakres działania bez zmian; nadal brak magazynowania i ciepła.
2024	Wytwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucja, obrót oraz równoważenie zapotrzebowania – dla energii elektrycznej, paliw i ciepła.	Dodano magazynowanie, ciepło, paliwa oraz nowe cele (społeczne, środowiskowe, elastyczność systemu).	JST jako obligatoryjny uczestnik; funkcjonalne podejście zamiast formalnego.

Źródło: Opracowanie własne

Klaster może podejmować działania nie tylko w zakresie OZE, ma zatem możliwość opierania swojej działalności na energetyce konwencjonalnej czy wytwarzaniu paliw gazowych oraz płynnych. Zakres działań również jest szeroki, możliwe jest wytwarzanie energii,

⁵²⁰ M. Jaszczka, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 28.

magazynowanie energii, bilansowanie energii między członkami, czy też sprzedaż wytworzonej energii na rzecz innych podmiotów, dystrybucja energii, a także zarządzanie taką działalnością oraz świadczenie innych podobnych usług. Co więcej, w ramach działania klastra można przewidzieć dodatkowe działania np. takie jak zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego poprzez dywersyfikację źródeł energii, rozwój OZE, czy edukację ekologiczną⁵²¹. Ważne jest, by w zależności od katalogu wybranych działań spełniać obowiązki prawne, takie jak zdobycie koncesji czy wpisy do właściwych rejestrów. Takie podejście należy ocenić pozytywnie, pozwala ono klastrom na podjęcie decyzji, jakie działanie będzie dla nich opłacalne, bez tworzenia sztucznych barier.

Skupiając się szerzej na aktualnej definicji klastra energii wskazać należy, że definiowany jest on przez słowo „porozumienie” zastępujące zwrot „porozumienie cywilnoprawne”, w uzasadnieniu wskazano, że ma to na celu wskazanie „istoty współpracy między podmiotami prywatnymi i publicznymi”⁵²². W art. 33aa dookreślono jakie elementy i formę zawierać musi porozumienie klastra energii, szerzej zostało to przeanalizowane w rozdziale 5, gdzie dokładnej analizie poddane zostało pojęcie klastra energii, ze szczególnym naciskiem na formę jego funkcjonowania.

Definicja nie wskazuje enumeratywnego katalogu członków klastra energii, zawiera jednak wymóg by uczestnikiem klastra energii była przynajmniej jedna samorządowa osoba prawna lub spółka kapitałowa utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego (gminę, powiat, samorząd województwa) na obszarze działania klastra energii. Uzasadnienie do tej zmiany wskazuje, że „klastery energii przyniesie również korzyści lokalne, a także będzie sprzyjać współpracy między klastrem a samorządem lokalnym”⁵²³, podkreślono też wagę związków lub stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, mimo braku możliwości ich formalnego członkostwa w klastrze⁵²⁴. Podmiotem klastra może być każdy podmiot, który podejmie współpracę na podstawie umowy cywilnoprawnej w zakresie działalności określonej w art. 2 pkt 15a ustawy OZE⁵²⁵. Należy zaznaczyć, że obowiązkowe umieszczenie jednostek

⁵²¹ J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła energii. Komentarz*, red. A. Mituś, A. Piotrowska, Warszawa 2024, art. 38(aa), Lex.

⁵²² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3279, s. 22.

⁵²³ Uzasadnienie do ustawy z 7.07. 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2023 poz. 1762).

⁵²⁴ Uzasadnienie do ustawy z 7.07. 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2023 poz. 1762).

⁵²⁵ A. Siwkowska, *Proces inwestycyjno-budowlany dla instalacji OZE*, Warszawa 2023, s. 10.

samorządu terytorialnego w klastrze może być jednym z powodów znaczącego spadku popularności tego rozwiązania i niechęci do oficjalnego rejestrowania klastrów.

W zakresie obszaru terytorialnego, działalność klastra ustalona została w art. 38ab jako obejmująca maksymalnie jeden powiat lub pięć sąsiadujących ze sobą gmin. Wskazano również, że klaster nie może być transgraniczny, więcej o ograniczeniach terytorialnych można znaleźć w rozdziale 5.

Kolejną zmianą, która weszła w życie w 2023 jest dodanie przepisu 38ac, który dotyczy rejestru klastrów energii. Zgodnie z przepisem prowadzi go Prezes URE w postaci elektronicznej na BIP URE. Jest on jawny. Przepis określa całą procedurę uzyskania wpisu. Konieczne jest złożenie takiego wniosku przez koordynatora klastra energii, a Prezes URE ma obowiązek dokonania wpisu w terminie 14 dni od złożenia wniosku. Przepis wskazuje, że ma on zawierać nazwę oraz adres koordynatora klastra, a także szczegółowo określić obszar działania, zakres działalności, skład członkowski (z danymi identyfikacyjnymi), parametry techniczne instalacji wytwórczych i magazynujących oraz OSD wraz z lokalizacją punktów poboru i wprowadzania energii. Dołącza się również porozumienie i właściwe oświadczenia koordynatora, możliwe jest uzupełnienie braków w terminie 14 dni od wezwania Prezesa URE. Wpis uprawnia klaster do korzystania z elementów wspierających jego funkcjonowanie wprowadzonych nowelizacją z 2023 r.⁵²⁶. Na moment pisania pracy w rejestrze⁵²⁷ znajduje się 9 klastrów, z czego 3 zostały wpisane w 2025 r. Rejestr ten powstał niedawno, jednak klastry cieszyły się wcześniej dużą popularnością i szacowano ich liczbę na nawet 170–180⁵²⁸. Ciekawe jest zatem to, że po zmianie regulacji na bardziej ograniczającą, klastry te nie dokonują wpisu do rejestru.

Koordynator klastra energii reprezentuje klaster w czynnościach prawnych oraz wszelkich działaniach związanych z bieżącym zarządzaniem klastrem. W kontekście obowiązków informacyjnych, szczególnego znaczenia nabierają przepisy dotyczące jawności danych zawartych we wniosku o wpis do rejestru klastrów energii. Jak wskazuje się w doktrynie „nie wszystkie elementy uwzględnione we wniosku są jawne, ale informacje o obszarze działalności klastra energii, zakresie przedmiotowej działalności klastra energii i jego

⁵²⁶ A. Łukasik, *Nowelizacja Ustawy o OZE – co warto wiedzieć w 2025 roku?*, <https://hww.pl/novelizacja-ustawy-o-oze-co-warto-wiedziec-w-2024-roku/>, (dostęp: 11.03.2025 r.).

⁵²⁷ Rejestr Klastrów Energii, <https://bip.ure.gov.pl/bip/rejestry-i-bazy/klastry/4608.Rejestr-Klastrow-Energii.html> (dostęp: 17.08.2025 r.).

⁵²⁸ WISE Europa, 2024, *Krajowe wytyczne dotyczące wspólnot energetycznych w Polsce*, dostępne online: https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2024/12/Krajowe-wytyczne-dotyczace-wspolnot-energetycznych-w-Polsce_FINAL-1.pdf (dostęp: 16.08.2025), s. 13.

członkach będą ujawnione w rejestrze. Na koordynatorze spoczywa obowiązek poinformowania Prezesa URE o wszelkich zmianach danych objętych wnioskiem”⁵²⁹. W definicji klastra energii obowiązującej przed nowelizacją z 2023 r. funkcję koordynatora mogły pełnić jedynie podmioty takie jak spółdzielnia, stowarzyszenie, fundacja lub dowolny członek klastra wskazany w porozumieniu cywilnoprawnym. Nowelizacja ustawy usunęła ten zamknięty katalog, co w praktyce oznacza rozszerzenie dopuszczalnych form prawnych. Obecnie koordynatorem klastra energii może zostać każdy podmiot, niezależnie od jego formy organizacyjno-prawnej⁵³⁰.

Prezes URE posiada kompetencję do wykreślenia klastra energii z rejestru klastrów w drodze decyzji administracyjnej. Może to nastąpić w trzech przypadkach: na wniosek koordynatora klastra, z urzędu – w przypadku stwierdzenia niespełniania przez klaster wymagań wskazanych w prawie, czyli np. przekroczenie ograniczenia terytorialnego – lub w sytuacji, gdy porozumienie klastra wygaśnie albo zostanie rozwiązane przed terminem. Decyzja o wykreśleniu wywołuje natychmiastowy skutek prawny, a jej wykonanie nie jest zawieszone przez ewentualne środki odwoławcze, co znacząco ogranicza możliwości ochrony interesów prawnych członków klastra. O jej wydaniu Prezes URE obligatoryjnie informuje zarówno koordynatora klastra, jak i właściwego OSD. W zakresie środków zaskarżenia do decyzji tej stosuje się odpowiednio regulacje z art. 16 ustawy OZE umożliwiające wniesienie odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie, czyli sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie 14 dni, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego⁵³¹ dotyczącymi spraw regulacyjnych. Jest to istotne, że nie jest to tryb postępowania na bazie przepisów postępowania administracyjnego⁵³², wskazuje bowiem na funkcjonowanie tej formy na pograniczu prawa prywatnego i publicznego.

Uruchomienie rejestru nie cieszy się dużą popularnością, co sugeruje, że korzyści przewidziane w regulacji dla klastrów energii nie są wystarczającą zachętą do dokonania takiej rejestracji. W związku z tym oszacowanie realnej liczby klastrów jest niemożliwe ze względu na fakt, iż do 2024 r. nie podlegały one obowiązkowi rejestracyjnemu. Co więcej jak wskazuje K.A. Jabłońska, wiele z wcześniej założonych klastrów prowadzi działalność o charakterze mało innowacyjnym, chociaż zwykle przynajmniej realizują bardzo ważną funkcję, tj. prowadzenie działalności edukacyjno-informacyjnej i wsparcie w pozyskiwaniu funduszy

⁵²⁹ J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*

⁵³⁰ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klustry energii...*, s. 11.

⁵³¹ Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.).

⁵³² Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.).

europejskich na zakup instalacji z zakresu OZE⁵³³. Wydaje się, że zmiana regulacji doprowadziła do powstania dwóch podtypów klastrów, pierwszy typ to klastry energii zgodne z nową regulacją i wpisane do rejestru, drugi typ to klastry powołane do funkcjonowania na kanwie poprzedniego brzmienia regulacji i niespełniające wymogów do wpisu, a jednak nadal funkcjonujące. Drugie z nich nie mogą korzystać z ustawowych korzyści.

Korzyści jakie są oferowane członkom klastrów to bardzo istotny temat. Przepisy 184k oraz 184l ustawy OZE również weszły w życie w ramach nowelizacji z roku 2024. Art. 184k ust. 1 wprowadza określone ulgi, jednak mają one zastosowanie wyłącznie do ilości energii wytworzonej z OZE przez członków klastra, która została wprowadzona do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej, a następnie pobrana z tej sieci w celu jej zużycia przez członków tego klastra energii. Tylko od energii kwalifikującej się do tego funkcjonuje zwolnienie z opłat OZE i kogeneracyjnej. Opłata OZE, wprowadzona w 2016 r., doliczana jest do rachunku za energię i służy wsparciu produkcji prądu z OZE, m.in. w ramach systemów aukcyjnych, FIT i FIP. Opłata kogeneracyjna, obowiązująca od 2019 r., wspiera produkcję energii elektrycznej i ciepłej w jednym procesie, zapewniając premię dla firm stosujących wysokosprawną kogenerację⁵³⁴. Dodatkowo, w przypadku, gdy ilość tej energii przekroczy określone progi w stosunku do zużycia energii przez członków klastra, stosowane są zredukowane stawki opłat dystrybucyjnych: 95% (powyżej 60%), 90% (powyżej 70%), 85% (powyżej 80%), 80% (powyżej 90%) oraz 75% (przy 100% pokryciu zużycia). Co więcej, opłata za świadczenie usługi dystrybucji, której wysokość zależy od ilości energii elektrycznej pobranej przez członków klastra energii, oznacza składnik zmienny stawki sieciowej i stawki jakościowej. Członkowie klastra używający rozliczeń dla prosumentów korzystających z systemu upustów nie mogą skorzystać z tych ulg. Nie są to też przywileje automatyczne, koordynator klastra jest obowiązany złożyć stosowny wniosek.

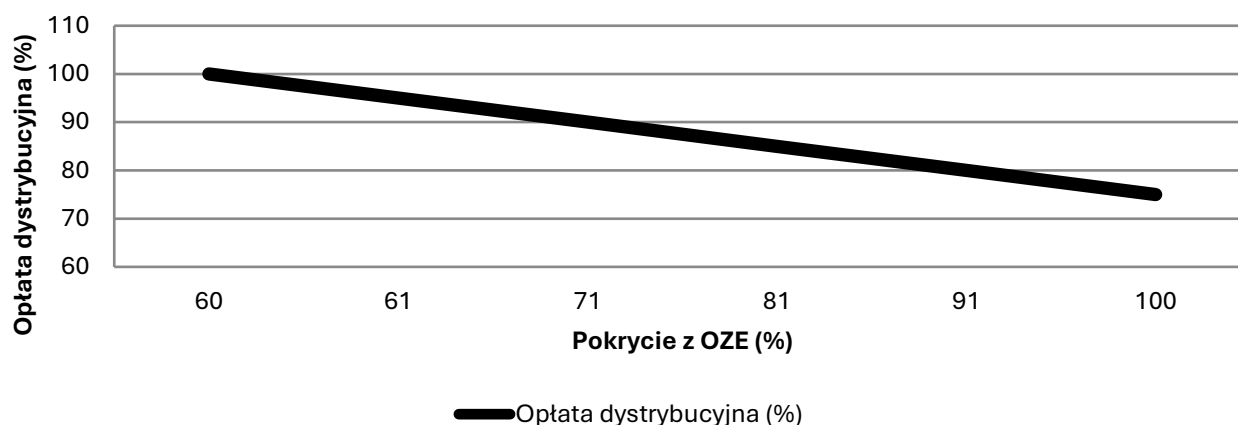
Korzyści dla klastrów nie są również stałe, dalsze ich wspieranie zostało podzielone na dwa okresy, zatem korzystne będzie zakładanie ich jak najszybciej. Jest to sytuacja podobna do zmiany regulacji dla prosumentów, zgodnie z którą część z nich korzysta z systemu upustów, ponieważ zdążyła założyć instalację fotowoltaiczną do określonej daty, a pozostała część z systemu *net-billing*. Do 31 grudnia 2026 r. członkowie Klastra Energii wpisanego do rejestru mogą korzystać z preferencyjnych zasad rozliczania opłat dystrybucyjnych, jeśli co najmniej 30% energii wprowadzanej do sieci pochodzi z OZE, łączna moc zainstalowana nie przekracza

⁵³³ K.A. Jabłońska, *Klastry energetyczne...*, s. 128.

⁵³⁴ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klastry energii...*, s. 20.

150 MW i pokrywa minimum 40% rocznego zapotrzebowania członków klastra, a magazyny energii stanowią co najmniej 2% tej mocy. W okresie od 1 stycznia 2027 r. do 31 grudnia 2029 r. wymagania są wyższe – co najmniej 50% energii musi pochodzić z OZE, pokrycie dostaw musi wynosić minimum 50% w każdej godzinie, a magazyny energii muszą osiągać minimum 5% łącznej mocy zainstalowanej⁵³⁵.

Wykres 2. Zależność opat dystrybucyjnych od pokrycia zużycia energią z OZE



Źródło: Opracowanie własne

Wskazane korzyści mogą potrwać do 31 grudnia 2029 r., jednak podzielone jest to na dwa okresy, które zostały wskazane w tabeli poniżej.

Tabela 7. Podsumowanie warunków korzystania ze szczególnych zasad rozliczeń przez członków klastra energii

Okres:	Do 31.12.2026	01.01.2027–31.12.2029
Minimalny udział energii z OZE	30%	50%
Maksymalna moc źródeł i jednostek	≤ 150 MW	≤ 150 MW
Pokrycie zapotrzebowania	≥ 40% rocznego zapotrzebowania	≥ 50% w każdej godzinie zapotrzebowania
Minimalna moc magazynów energii	≥ 2% mocy źródeł	≥ 5% mocy źródeł
Możliwość korzystania z rozliczeń wg art. 184k	Tak	Tak
Możliwość korzystania z prawa z art. 184m	Nie dotyczy	Tak

Źródło: Opracowanie własne

⁵³⁵ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klasy energii...*, s. 21-22.

4.3. Status rozwoju regulacji dotyczących spółdzielni

Przepisy uchwalające spółdzielnię energetyczną weszły w życie w 2016 r.⁵³⁶, tak jak w przypadku klastrów energii. Były jednak zmieniane w 2018⁵³⁷, dwukrotnie w 2019⁵³⁸ z czego jedna z tych nowelizacji była dość szeroka, 2020⁵³⁹, wielokrotnie w 2021⁵⁴⁰ i 2022 r.⁵⁴¹, 2023 r.⁵⁴² i 2024 r.⁵⁴³, zanim osiągnęły obecne brzmienie. Nowelizacja z 2023 była najszerszą nowelizacją wprowadzającą szereg zmian zmierzających do spopularyzowania tej formy. W uzasadnieniu wskazano, że celem tej nowelizacji była „poprawa warunków dla rozwoju energetyki rozproszonej na terenach wiejskich w formie spółdzielni energetycznej”⁵⁴⁴. W związku z tym poszerzono zakres działania spółdzielni zarówno terytorialnie, jak i przedmiotowo, a także wyeliminowano wiele dotychczasowych wątpliwości interpretacyjnych. Nowelizacja objęła również liczne kwestie techniczne, doprecyzowując warunki funkcjonowania tych podmiotów.

Aktualnie spółdzielnia energetyczna została zdefiniowana w art. 2 pkt 33a następująco: spółdzielnia w rozumieniu art. 1 § 1 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2024 r. poz. 593) albo spółdzielnia rolników w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników (Dz. U. z 2024 r. poz. 372), których przedmiotem działalności jest wytwarzanie energii elektrycznej lub biogazu, lub biogazu rolniczego, lub biometanu, lub ciepła w instalacjach OZE, obrót nimi lub ich magazynowanie, dokonywane w ramach działalności prowadzonej wyłącznie na rzecz tych spółdzielni oraz ich członków. Wydaje się, że każda kolejna nowelizacja miała na celu usunąć błędy wykazywane jej poprzedniczce.

⁵³⁶ Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925).

⁵³⁷ Ustawa z 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276 z późn. zm.).

⁵³⁸ Ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1524 z późn. zm.); Ustawa z 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018.1276).

⁵³⁹ Ustawa z 23.01.2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284).

⁵⁴⁰ Ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1873); Ustawa z 20.05.2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1093 z późn. zm.).

⁵⁴¹ Ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1873); Ustawa z 29.10.2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2376 z późn. zm.).

⁵⁴² Ustawa z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1762 z późn. zm.).

⁵⁴³ Ustawa z 20.02.2024 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1361).

⁵⁴⁴ Uzasadnienie do ustawy z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1762 z późn. zm.).

Pierwsza definicja spółdzielni energetycznej z 2016 r. brzmiała następująco: „spółdzielnia w rozumieniu ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2016 r. poz. 21), której przedmiotem działalności jest wytwarzanie:

- a. energii elektrycznej w instalacjach OZE o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 10 MW lub
- b. biogazu w instalacjach OZE o rocznej wydajności nie większej niż 40 mln m³, lub
- c. ciepła w instalacjach OZE o łącznej mocy osiągalnej w skojarzeniu nie większej niż 30 MW_t

– i równoważenie zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energii elektrycznej, biogazu lub ciepła na potrzeby własne spółdzielni energetycznej i jej członków, przyłączonych do zdefiniowanej obszarowo sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej o napięciu niższym niż 110 kV lub dystrybucyjnej gazowej lub sieci ciepłowniczej na obszarze gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej”⁵⁴⁵.

W 2018 r. usunięto z definicji ograniczenia ilościowe⁵⁴⁶, następnie ograniczono działalność do wyłącznie wytwarzania energii elektrycznej, biogazu lub ciepła i ich zużycia na potrzeby własne. A przy kolejnej nowelizacji z 2019 r. dodano do definicji spółdzielnie rolników (prawo o spółdzielniach rolników z 2018 r.), ale nie wprowadzono dalszych zmian.

W 2018 spółdzielnia energetyczna oznaczała „spółdzielnię w rozumieniu ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1560 i 1596), której przedmiotem działalności jest wytwarzanie energii elektrycznej lub biogazu, lub ciepła, w instalacjach OZE i równoważenie zapotrzebowania energii elektrycznej lub biogazu, lub ciepła, wyłącznie na potrzeby własne spółdzielni energetycznej i jej członków, przyłączonych do zdefiniowanej obszarowo sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub sieci dystrybucyjnej gazowej, lub sieci ciepłowniczej”⁵⁴⁷.

W 2019, spółdzielnia energetyczna oznaczała „spółdzielnię w rozumieniu ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1285 oraz z 2019 r. poz. 730, 1080 i 1100) lub ustawy z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników (Dz.U. poz. 2073), której przedmiotem działalności jest wytwarzanie energii elektrycznej lub biogazu, lub ciepła, w

⁵⁴⁵ Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925).

⁵⁴⁶ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klasyfikacja energii...*, s. 25.

⁵⁴⁷ Ustawa z 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276 z późn. zm.).

instalacjach OZE i równoważenie zapotrzebowania energii elektrycznej lub biogazu, lub ciepła, wyłącznie na potrzeby własne spółdzielni energetycznej i jej członków, przyłączonych do zdefiniowanej obszarowo sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub sieci dystrybucyjnej gazowej, lub sieci ciepłowniczej”⁵⁴⁸.

Tabela 8. Zmiany w definicji spółdzielni energetycznej

Rok	Zakres działalności	Zmiany	Uwagi
2016	Wytwarzanie energii elektrycznej, biogazu lub ciepła z OZE (z limitami mocy) oraz ich dystrybucja, obrót i równoważenie zapotrzebowania na potrzeby własne członków – na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich, przyłączenia do sieci <110 kV.	Pierwsza definicja ustawowa – kompleksowa i szczegółowa (zawiera m.in. limity mocy).	Definicja techniczna, zawierała elementy obecnie przeniesione do przepisów szczególnych; ściśle określona lokalizacja i parametry techniczne.
2018	Wytwarzanie energii elektrycznej, biogazu lub ciepła z OZE; równoważenie zapotrzebowania na potrzeby własne członków – przyłączenie do sieci <110 kV.	Usunięto limity ilościowe; ograniczono działalność do potrzeb własnych.	Z uproszczonej definicji usunięto parametry techniczne (np. moc), które przeniesiono do przepisów szczególnych; zachowano ograniczenia.
2019	Identyczny jak w 2018 r. – rozszerzono jednak zakres podmiotowy o spółdzielnie rolników.	Dodano możliwość tworzenia spółdzielni także na podstawie ustawy o spółdzielniach rolników.	Brak zmian funkcjonalnych; podtrzymano lokalny i niekomercyjny charakter; dalsze uszczegółowienia realizowano poza definicją.
2023	Wytwarzanie energii elektrycznej z OZE oraz zarządzanie nią na potrzeby własne członków – uwzględniono magazynowanie i obrót dokonywane w ramach działalności prowadzonej wyłącznie na rzecz tych spółdzielni oraz ich członków, dodano do definicji biogaz rolniczy i biometan.	Zmieniono przedmiot działalności, umożliwiając szersze wykorzystanie narzędzi technicznych (magazynowanie, obrót), jak również rozszerzono katalog dopuszczalnych nośników energii.	Nowelizacja miała charakter rozszerzający i doprecyzowujący – jej celem było dostosowanie przepisów do praktycznych potrzeb rozwijających się lokalnych inicjatyw. Nadal jednak podkreślony został niekomercyjny, wspólnotowy charakter spółdzielni energetycznych oraz ich silne powiązanie z lokalnością.

Źródło: Opracowanie własne

Zmiany w definicji spółdzielni energetycznej pokazują stopniową ewolucję – od bardzo szczegółowego, technicznego ujęcia z 2016 r., w którym wskazano konkretne progi mocy i rodzaje działalności, do bardziej uproszczonej i funkcjonalnej definicji. Nie oznacza to jednak,

⁵⁴⁸ Ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1524 z późn. zm.).

że te wcześniejsze elementy zostały całkowicie usunięte. W większości przypadków przeniesiono je do innych przepisów szczególnych. Kierunek zmian zmierza do zwiększania możliwości operacyjnych spółdzielni, przy jednoczesnym zachowaniu ich lokalnego i wspólnotowego charakteru. Nowelizacja z 2023 r. wyraźnie to potwierdziła, rozszerzono zakres działania m.in. o biometan, biogaz rolniczy, magazynowanie energii oraz obrót w ramach wspólnoty, przy czym wszystkie te działania nadal muszą służyć wyłącznie członkom spółdzielni. Zachowuje to większą zbieżność spółdzielni niż klastrow z CEC i REC uchwalonymi na poziomie UE.

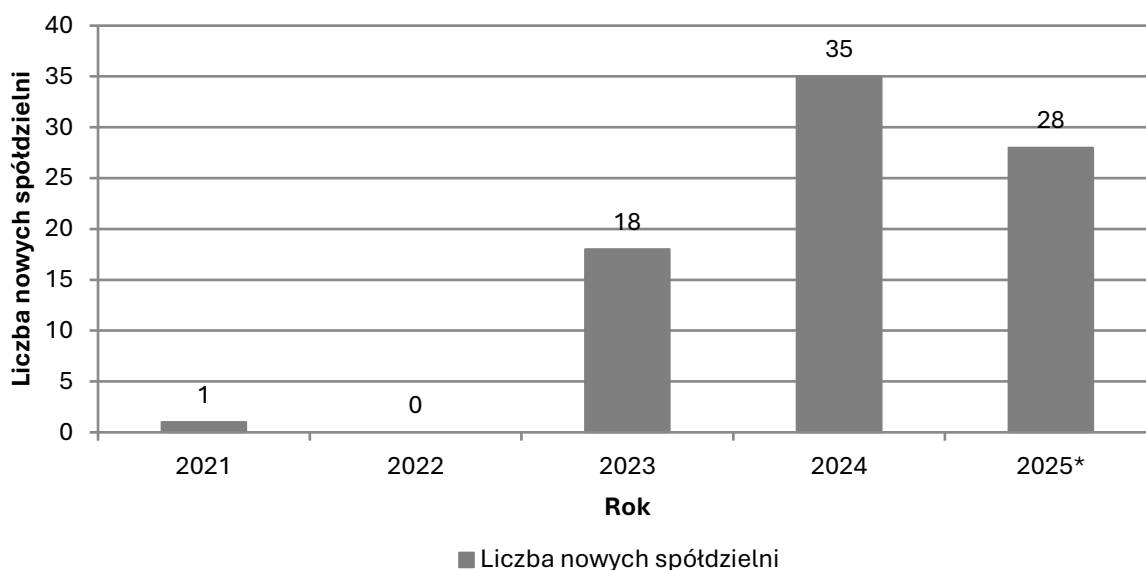
Poza definicją, regulacja dotycząca spółdzielni energetycznej jest bardzo złożona i ulegała bardzo wielu zmianom na przestrzeni ostatnich lat, każda z tych zmian tylko rozwijała przepisy. Opisane zostaną zatem główne zmiany, które na przestrzeni lat wpływały na popularność tej regulacji. Zauważyć należy, że przez wiele lat pozostawała ona martwa i dopiero dopracowanie przepisów najpierw w 2019 r., a potem w 2023 doprowadziło do skokowego wzrostu zainteresowania tą formą. W 2023 r. wprowadzono wiele korzyści opisanych niżej, jak również poszerzono obszar działalności spółdzielni energetycznych przez umożliwienie im działania w obszarze jednego OSD gazowego zaopatrującego także w biogaz rolniczy lub biometan. Co za tym idzie spółdzielnie uzyskały prawo do wytwarzania i zużywania, poza biogazem, również biogazu rolniczego w instalacjach o rocznej wydajności poniżej 40 mln m³ lub biometanu w instalacjach o rocznej wydajności poniżej 20 mln m³. Rozwiano również poprzednie wątpliwości, wskazując, że spółdzielnia energetyczna jest uprawniona do obrotu i magazynowania energii. Nowe przepisy znoszą ograniczenia co do liczby członków spółdzielni energetycznych i precyzują, że łączna moc instalacji OZE nie może przekraczać 10 MW, a produkcja energii powinna pokrywać co najmniej 70% rocznego zapotrzebowania spółdzielni i jej członków. Wprowadzono jednak preferencyjny próg 40% dla spółdzielni, które złożą wniosek o wpis do wykazu do 31 grudnia 2025 r.⁵⁴⁹.

Wzrost zainteresowania świetnie widać na podstawie wpisów do wykazu spółdzielni energetycznych prowadzonego przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR)⁵⁵⁰.

⁵⁴⁹ Axelo, *Nowelizacja OZE – nowa odsłona spółdzielni energetycznych*, <https://axelo.pl/aktualnosci/prawo-energetyczne/novelizacja-oze--nowa-odslona-spoldzielni-energetycznych> (dostęp: 11.03.2025 r.).

⁵⁵⁰ KOWR, *Aktualny wykaz Spółdzielni energetycznych*, <https://www.gov.pl/web/kowr/wykaz-spoldzielni-energetycznych> (dostęp: 02.05.2025 r.).

Wykres 3. Liczba nowo zarejestrowanych spółdzielni energetycznych (2021 – 2025)



**liczba w wykazie na dzień 02.05.2025 r.*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KOWR

Jednym z największych impulsów do budowy spółdzielni było wprowadzenie możliwości korzystania przez nią na zasadzie opustów w stosunku ilościowym 1 do 0,6 (tzw. system *net-metering*), co zostało uregulowane w art. 38c. Oznacza to możliwość rozliczenia ilości energii elektrycznej wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej wobec ilości energii elektrycznej pobranej z tej sieci w celu jej zużycia na potrzeby własne przez spółdzielnię energetyczną i jej członków. Rozliczenia do obliczenia ilości energii kwalifikującej się do rozliczenia w systemie upustów opierają się na wskazaniach urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych zainstalowanych u wszystkich wytwórców i odbiorców energii w ramach spółdzielni energetycznej, a dane otrzymywane są od OSD, który jest zobowiązany do przekazywania sprzedawcy danych pomiarowych w układzie godzinowym, zarówno dla energii wprowadzonej do sieci, jak i z niej pobranej, obejmujących bilansowanie na wszystkich fazach. System rozliczeń działa w cyklu miesięcznym z możliwością przeniesienia nadwyżek energii na kolejne okresy, maksymalnie do 12 miesięcy od daty jej wprowadzenia do sieci. To po stronie sprzedawcy leży obowiązek informowania spółdzielni oraz jej członków o ilości rozliczonej energii, ale również zapewnienia infrastruktury teleinformatycznej do bieżącego dostępu do danych i informacji dotyczących rozliczeń.

Drugim kluczowym elementem, który zachęca ludzi do grupowania się w ramach spółdzielni energetycznych są zwolnienia z opłat za rozliczenie energii elektrycznej oraz

znaczące obniżenie opłat dystrybucyjnych, przy czym odpowiedzialność za przekazanie należności wobec operatora systemu dystrybucyjnego spoczywa na sprzedawcy. Dla energii wyprodukowanej z OZE i skonsumowanej w ramach spółdzielni, w tym rozliczonej w systemie upustów, nie nalicza się i nie pobiera się:

- opłaty OZE, mocowej i kogeneracyjnej,
- podatku akcyzowego (pod warunkiem, że łączna moc zainstalowana elektryczna wszystkich instalacji OZE spółdzielni energetycznej nie przekracza 1 MW), od tej energii nie stosuje się również:
 - obowiązku uzyskania i przedstawiania do umorzenia świadectw pochodzenia,
 - obowiązku uzyskania oszczędności energii z ustawy o efektywności energetycznej⁵⁵¹.

Jest to szeroki zakres korzyści, który jest istotny dla podmiotów rozważających stworzenie spółdzielni. Realne korzyści, jakie można uzyskać, tj. tańszą energię elektryczną, stanowią istotny argument podczas wybierania formy działania inwestora. W celu zapewnienia tego, minister właściwy ds. klimatu, w porozumieniu z ministrem ds. rozwoju wsi, uchwalił rozporządzenie z 23 marca 2022 r. w sprawie dokonywania rejestracji, bilansowania i udostępniania danych pomiarowych oraz rozliczeń spółdzielni energetycznych⁵⁵², doprecyzowujące m.in. sposób rejestracji danych pomiarowych, mechanizmy rozliczeń i zakres informacji przekazywanych spółdzielniom, z uwzględnieniem zapewnienia przejrzystości oraz bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego.

Inną korzyścią jest to, że produkcja energii w mikroinstalacji przez członka spółdzielni, który nie jest przedsiębiorcą, nie jest uznawana za działalność gospodarczą w świetle ustawy Prawo przedsiębiorców. Zasadniczo prowadzenie działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z OZE wymaga uzyskania koncesji na podstawie ustawy prawo energetyczne. Spółdzielnie energetyczne z racji ograniczonej skali działalności, nie podlegają obowiązkowi koncesyjnemu, gdyż ich zasadniczym celem jest produkcja energii na potrzeby własne (autokonsumpcja). Sprzedaż energii możliwa jest wyłącznie w obrębie spółdzielni, tj. pomiędzy spółdzielnią a jej członkami, z możliwością, aby wytwórcą była sama spółdzielnia lub jej członkowie. W Polsce nie ma możliwości sprzedaży energii przez spółdzielnię podmiotom

⁵⁵¹ Ustawa z 20.05.2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1047 ze zm.).

⁵⁵² Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 23.03.2022 r. w sprawie dokonywania rejestracji, bilansowania i udostępniania danych pomiarowych oraz rozliczeń spółdzielni energetycznych (Dz.U. poz. 703).

zewnętrznym. W sytuacji, gdy członek spółdzielni energetycznej sprzedaje energię zarówno spółdzielni, jak i innym członkom, staje się podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą w sektorze OZE, co wiąże się z wymogami rejestracyjnymi⁵⁵³.

W celu osiągnięcia tych korzyści konieczne jest spełnienie przez spółdzielnię energetyczną określonych warunków, które zostały określone w art. 38e. Jednym z nich jest stosowanie się do ograniczeń terytorialnych, które szerzej zostały opisane w rozdziale 5. Kolejnym warunkiem jest prowadzenie działalności w zakresie zaopatrzenia w:

- energię elektryczną wprowadzaną do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej lub
- ciepło, lub
- biogaz lub biogaz rolniczy, lub biometan,

ale tylko wyłącznie w instalacjach OZE stanowiących własność spółdzielni energetycznej lub jej członków. Oznacza to, że spółdzielnia energetyczna może prowadzić działalność wyłącznie na potrzeby własne oraz swoich członków w zakresie energii, bez możliwości świadczenia usług dystrybucji energii na rzecz podmiotów zewnętrznych. Jednocześnie nie istnieją żadne ograniczenia prawne uniemożliwiające jej prowadzenie innej działalności gospodarczej, niezwiązanej bezpośrednio z energią⁵⁵⁴. Ogranicza to możliwości wynajmowania sprzętów. Następnie wskazane zostało, jakie parametry musi spełniać spółdzielnia w zależności do rodzaju działalności, którą prowadzi, co zostało podsumowane w Tabeli 9.

Tabela 9. Parametry techniczne i limity działalności spółdzielni energetycznych w zakresie OZE

Przedmiot działalności	Parametr techniczny	Limit / Warunek
Energia elektryczna	Łączna moc zainstalowana elektryczna wszystkich instalacji OZE	≤ 10 MW; sprawność umożliwia pokrycie $\geq 70\%$ rocznych potrzeb własnych spółdzielni energetycznej i jej członków
Ciepło	Łączna moc osiągalna cieplna	≤ 30 MW
Biogaz lub biogaz rolniczy	Roczna wydajność wszystkich instalacji	≤ 40 mln m ³
Biometan	Roczna wydajność wszystkich instalacji	≤ 20 mln m ³

Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 38e ust. 1 pkt 3 ustawy OZE.

⁵⁵³ A. Piotrowska [w:] *Odnawialne źródła energii. Komentarz*, red. A. Mituś, Warszawa 2024, art. 38(c), Lex.

⁵⁵⁴ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klastry energii...*, s. 30.

Przepisy przewidują ułatwienia dla spółdzielni energetycznych działających w obszarze energii elektrycznej w zakresie obowiązku pokrycia 70% zapotrzebowania energii. Dotyczą one spółdzielni, które do 31 grudnia 2025 r. złożą wnioski o wpis do wykazu spółdzielni energetycznych prowadzonego przez KOWR. W ich przypadku wystarczy, aby instalacje OZE należące do spółdzielni umożliwiały pokrycie co najmniej 40% rocznego zapotrzebowania własnego oraz członków spółdzielni, zamiast standardowego progu 70%⁵⁵⁵. Spółdzielnia może korzystać ze wskazanych korzyści po spełnieniu wymienionych wyżej wymogów, ale wyłącznie, jeśli zostanie z sukcesem wpisana do wykazu spółdzielni energetycznych prowadzonego przez Dyrektora Generalnego KOWR. Dane umieszczane w wykazie są analogiczne do tych dotyczących klastrów energii w wykazie klastrów energii. Prawa i obowiązki związane z wpisem również są analogiczne.

Dyrektor Generalny KOWR dokonuje wykreślenia spółdzielni energetycznej z wykazu spółdzielni energetycznych w drodze decyzji administracyjnej w przypadku:

- utraty zdolności do spełniania warunków wymaganych przepisami, tj. obszar działalności;
- niezastosowania się przez spółdzielnię do wezwania Dyrektora KOWR do usunięcia naruszeń warunków związanych z przedmiotem prowadzenia działalności;
- złożenia niezgodnego ze stanem faktycznym oświadczenia wymaganego przy wniosku o wpis do wykazu;
- złożenia dobrowolnego wniosku samej spółdzielni o wykreślenie z wykazu.

W przypadku usunięcia z powodu naruszeń obowiązuje dotkliwa sankcja w postaci niemożliwości wpisu do wykazu przez kolejne 3 lata. Praktycznie, możliwe jest obejście jej poprzez założenie nowej spółdzielni.

Analizując zamieniające się przepisy dotyczące spółdzielni, można odnieść wrażenie, że polski ustawodawca starał się wprowadzać zmiany w regulacji dot. spółdzielni w taki sposób, by spełniała ona zasady dla CEC, a być może nawet REC. Nie widać takiej intencji w zakresie regulacji dot. klastrów energii. Mimo to wydaje się, że nie uznano, by zmiany regulacji dotyczące spółdzielni były wystarczające, w związku z tym przyjęto instytucję obywatelskiej społeczności energetycznej.

⁵⁵⁵ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klustry energii...*, s. 29.

4.4. Opis ewolucji regulacji dotyczącej społeczności

Obywatelska społeczność energetyczna (OSE) jest najmłodszym rodzajem społeczności energetycznej funkcjonującym w polskiej regulacji prawnej. Weszła w życie 7 września 2023 r.⁵⁵⁶. W przeciwieństwie do wyżej opisanych form, OSE została implementowana w ustawie z 28 lipca 1997 r. Prawo energetyczne⁵⁵⁷. W uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej OSE⁵⁵⁸ wprost wskazano, że ma ona na celu implementowanie dyrektywy IEMD, czyli dyrektywy regulującej CEC. Wskazano, że „Powyższa regulacja jest zgodna z definicją obywatelskiej społeczności energetycznej zawartą w dyrektywie IEMD (art. 2 pkt 11 lit. a), która stanowi, że obywatelską społeczność energetyczną należy rozumieć jako podmiot posiadający zdolność prawną, który opiera się na dobrowolnym i otwartym uczestnictwie i który jest kontrolowany przez członków lub udziałowców, którzy są osobami fizycznymi, organami samorządowymi lub małymi przedsiębiorcami”⁵⁵⁹. W dalszej części uzasadnienia ustawodawca doprecyzował, że „w celu uniknięcia jednoczesnego funkcjonowania w systemie prawnym dwóch definicji społeczności energetycznych o zbliżonych uprawnieniach, powyższe regulacje mają również na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego społeczności działającej w zakresie energii odnawialnej, o której mowa w art. 22 dyrektywy RED II”. Zatem polski ustawodawca nie zdecydował się na dosłowne odwzorowanie dwóch różnych typów społeczności energetycznych funkcjonujących na gruncie prawa UE, lecz zamiast tego opracował jedną, zunifikowaną formę, która ma łączyć najważniejsze elementy wynikające zarówno z dyrektywy IEMD, jak i dyrektywy RED II. Podejście to, choć może upraszczać system krajowy, może także rodzić trudności interpretacyjne i praktyczne, szczególnie w kontekście konieczności różnicowania mechanizmów wsparcia dla projektów OZE oraz zapewnienia zgodności z wymogami wynikającymi z obu dyrektyw.

Na ten moment regulacja dotycząca społeczności energetycznych nie uległa zmianom, jednak również nie została sprawdzona w praktyce. Definicja społeczności energetycznej została wprowadzona w art. 3 pkt 13f: „obywatelska społeczność energetyczna – podmiot posiadający zdolność prawną, który: [...] opiera się na dobrowolnym i otwartym uczestnictwie i w którym uprawnienia decyzyjne i kontrolne przysługują członkom, udziałowcom lub

⁵⁵⁶ Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).

⁵⁵⁷ Ustawa z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1681 ze zm.).

⁵⁵⁸ Uzasadnienie do ustawy z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1681 ze zm.).

⁵⁵⁹ Uzasadnienie do ustawy z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1681 ze zm.).

wspólnikom będącym wyłącznie osobami fizycznymi, jednostkami samorządu terytorialnego, mikroprzedsiębiorcami lub małymi przedsiębiorcami w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803, 1414 i 2029), dla których działalność gospodarcza w sektorze energetycznym nie stanowi przedmiotu podstawowej działalności gospodarczej określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej”⁵⁶⁰.

Głównym celem OSE jest zapewnianie korzyści środowiskowych, gospodarczych lub społecznych jej członkom, udziałowcom lub wspólnikom oraz społecznościom lokalnym na obszarze działalności. Zakres aktywności jest bardzo szeroki i może obejmować w szczególności wytwarzanie i zużywanie energii elektrycznej, jej dystrybucję, sprzedaż i obrót, a także agregację i magazynowanie. Do tego dochodzi realizacja przedsięwzięć poprawiających efektywność energetyczną, świadczenie usług ładowania pojazdów elektrycznych oraz innych usług na rynkach energii, w tym usług systemowych i usług elastyczności. OSE może ponadto wytwarzać, zużywać, magazynować i sprzedawać biogaz, w tym biogaz rolniczy, a także biomasę i biomasę pochodzenia rolniczego.

Statut lub umowa OSE określa szczegółowe zasady prowadzenia rozliczeń oraz mechanizm podziału energii elektrycznej wytwarzanej przez jednostki wytwórcze będące własnością tej społeczności. Podział energii realizowany jest z zachowaniem pełni praw i obowiązków członków, udziałowców lub wspólników OSE jako odbiorców końcowych, zgodnie z art. 11zj ustawy prawo energetyczne. Istotne jest, że mechanizm podziału energii nie wpływa na stosowane opłaty sieciowe ani taryfy, które pozostają niezmiennie niezależnie od wewnętrznych rozliczeń społeczności.

OSE może podjąć działalność po uzyskaniu wpisu do wykazu obywatelskich społeczności energetycznych prowadzonego przez Prezesa URE. Musi jednak spełniać określone warunki umożliwiające uznanie danego podmiotu za OSE, m.in. działać na właściwym obszarze, tj. obszarze działania jednego OSDe, do sieci którego przyłączone są instalacje należące do członków, udziałowców lub wspólników tej społeczności. Obecnie kształtuje to się następująco:

⁵⁶⁰ Ustawa z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1681 ze zm.).

Rysunek 2. Podział Polski na obszary działania głównych OSD



Źródło: PGE, Raport zintegrowany 2022, <https://raportzintegrowany2022.gkpge.pl/pge-w-transformacji/perspektywy-otoczenie/> (dostęp: 20.08.2025 r.)

Zakres danych podawanych do wniosku o wpis dla OSE jest analogiczny do wniosku o wpis klastrów i spółdzielni do ich właściwych wykazów. Forma OSE nie jest z góry określona, wprowadzono katalog, z którego dana OSE może wybierać, więcej na ten temat znajduje się w rozdziale 5.

W kolejnych latach szczególnie istotne będzie obserwowanie, czy OSE rzeczywiście stanie się uzupełnieniem dotychczas funkcjonujących form, takich jak klastry energii czy spółdzielnie energetyczne, czy też zaczną z nimi konkurować, zwłaszcza w kontekście dostępu do wsparcia i uproszczonych procedur. Istotne jest również monitorowanie, czy obecnie przyjęte ramy prawne są wystarczające, by faktycznie chronić i wspierać te elementy, które od początku miały być fundamentem społeczności energetycznych. Są to dobrowolność uczestnictwa, lokalny zakorzeniony charakter oraz mechanizmy demokratycznego współdecydowania.

4.5. Porównanie form występujących w Polsce oraz ich relacja do modeli unijnych: obywatelskich społeczności energetycznych (CEC) i społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej (REC)

Porównanie tych trzech form społeczności energetycznych prowadzi do wniosku, że w przeciwieństwie do poziomu unijnego, gdzie różnice między CEC a REC są subtelne i oparte na celach oraz kryteriach kwalifikacyjnych, w polskim porządku prawnym występują formy wyraźnie odmienne pod względem zakresu działania, struktury organizacyjnej oraz celów.

Klastry energii jawią się jako najbardziej elastyczna i najmniej obciążona regulacyjnie forma umożliwiająca prowadzenie działalności o charakterze zarobkowym. Brakuje tu jednak mechanizmów wsparcia porównywalnych do tych przypisanych spółdzielniom, co czyni klastry bardziej „komercyjnym” narzędziem działania. Choć w literaturze pojawiają się głosy sugerujące, że nowelizacje ustawy OZE dotyczące klastrów miały na celu częściową implementację unijnych regulacji dotyczących REC i CEC⁵⁶¹, to wydaje się jednak, że jest to forma, która w wielu obszarach nie spełnia wymogów stawianych społecznościom energetycznym na poziomie UE. Najpoważniejszym zarzutem pozostaje brak osobowości prawnej, co wyklucza możliwość uznania klastra za społeczność energetyczną w rozumieniu prawa unijnego. Możliwość tę wyklucza także zakres podmiotowy klastra, który nie jest z góry określony w prawie (poza jednym obligatoryjnym typem członka)⁵⁶². Z perspektywy zgodności z unijnymi dyrektywami konieczne byłoby zapewnienie możliwości przystępowania do klastra wszystkim zainteresowanym podmiotom spełniającym określone warunki, a także wprowadzenie ram organizacyjnych zapewniających większą przejrzystość i udział członków w procesach decyzyjnych.

Spółdzielnie energetyczne funkcjonują z kolei w wyraźnie ograniczonym zakresie, zarówno pod względem rodzaju działalności (wyłącznie OZE), jak i terytorium (obszar jednej sieci dystrybucyjnej w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich). Jedną z kluczowych cech funkcjonowania spółdzielni energetycznych jest na ten moment ograniczenie ich wyłącznie do gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich. Jest to blokada wielokrotnie podnoszona w literaturze⁵⁶³, w ostatnim czasie powstał projekt nowelizacji mający na celu zniesienie tego wymogu⁵⁶⁴, jednak na moment przeprowadzania niniejszej analizy jest on nadal w mocy.

⁵⁶¹ J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*, art. 38(aa).

⁵⁶² D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*, s. 12.

⁵⁶³ D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*, s. 15.

⁵⁶⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12394351> (dostęp: 03.05.2025 r.).

Jednocześnie oferują one najwięcej korzyści systemowych dla uczestników, a ich funkcjonowanie jest ukierunkowane przede wszystkim na dobro członków. Pewnym ograniczeniem, które może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z regulacjami unijnymi, jest uzależnienie możliwości wystąpienia ze spółdzielni energetycznej od spełnienia warunku czasowego. Wyjście może nastąpić dopiero z końcem roku kalendarzowego, co w praktyce ogranicza zasadę dobrowolności uczestnictwa, kluczową dla unijnych społeczności energetycznych.

Spółeczności energetyczne w formie OSE wydają się aktualnie konstrukcją powstałą przede wszystkim na potrzeby implementacji prawa unijnego, bez przełożenia na konkretne instrumenty wsparcia. Ich regulacja, mimo szerokiego katalogu potencjalnych działań, nie zawiera jeszcze mechanizmów, które czyniłyby z tej formy realne narzędzie rozwoju. Co ciekawe, w literaturze podnosi się, że w zakres definicji OSE mogą potencjalnie wpisywać się także istniejące już formy organizacyjne, takie jak spółdzielnie energetyczne – zarówno spółdzielnie w rozumieniu art. 1 § 1 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, jak i spółdzielnie mieszkaniowe (ustawa z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych), a także spółdzielnie rolników, o których mowa w ustawie z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników⁵⁶⁵. Pojawia się również pogląd, zgodnie z którym spółdzielnie energetyczne mogą być zaliczane do kategorii REC, choć nie budzi to pełnej pewności w doktrynie. Natomiast w przypadku kwalifikacji CEC sytuacja wydaje się jeszcze bardziej niejednoznaczna. Występują istotne rozbieżności interpretacyjne co do tego, czy którakolwiek z istniejących form krajowych w pełni odpowiada tej konstrukcji przewidzianej w prawie unijnym⁵⁶⁶.

Poniżej zaprezentowano tabelę porównującą wybrane elementy strukturalne i formalne każdej z trzech form. Zestawienie to nie obejmuje jednak szczegółowej analizy przysługujących im korzyści, ponieważ te różnią się zasadniczo, szczególnie na korzyść spółdzielni energetycznych.

⁵⁶⁵ A. Piotrowska [w:] *Odnawialne źródła energii...*, art. 38(c), Lex.

⁵⁶⁶ A. Piotrowska [w:] *Odnawialne źródła energii...*, art. 38(c), Lex.

Tabela 10. Porównanie kluczowych elementów trzech form społeczności energetycznych funkcjonujących w Polsce

Cecha	Spółdzielnia energetyczna	Klaster	OSE
Osobowość prawna	Tak	Nie	Tak
Forma prawna	Spółdzielnia lub spółdzielnia rolników	Umowa cywilnoprawna	Forma prawna wybrana z katalogu pod warunkiem spełnienia wymogów
Członkostwo	Otwarte dla członków przyłączonych do sieci na obszarze działania	Ustalane w umowie – może być ograniczone, zamknięte	Otwarte i dobrowolne; ograniczenia w uprawnieniach decyzyjnych dla większych przedsiębiorstw
Podejmowanie decyzji i kontrola	Organy spółdzielni i członkowie	Koordynator	Podmioty uprawnione do kontroli
Rodzaj instalacji	Wyłącznie OZE	Formalnie brak ograniczeń	Głównie energia elektryczna, ale również biogaz, biometan, biomasa – nie tylko OZE
Ograniczenia geograficzne	Gmina wiejska lub miejsko-wiejska w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej lub na obszarze nie więcej niż trzech tego rodzaju gmin bezpośrednio sąsiadujących ze sobą	Obszar powiatu lub pięciu gmin dowolnego rodzaju	Obszar działania jednego operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego
Obowiązek rejestracji	Wykaz spółdzielni energetycznych (KOWR)	Rejestr klastrów energii (URE)	Wykaz OSE (URE)

Źródło: Opracowanie własne z częściowym wykorzystaniem: D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*

Reasumując, spośród trzech form obecnych w polskim porządku prawnym, jedynie OSE stanowią wyraźną implementację prawa UE. Spółdzielnie energetyczne mogą być zbliżone do REC, jednak ich zgodność z unijnymi dyrektywami nie jest jednoznaczna i może zależeć od interpretacji przepisów szczególnych. Klastry natomiast nie realizują podstawowych założeń wspólnotowych modeli energetycznych i należy je traktować jako instrument krajowy o odmiennym charakterze niż formy przewidziane w prawie unijnym.

5. Podsumowanie

Analiza regulacji prawnych dotyczących społeczności energetycznych, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, prowadzi do kilku interesujących wniosków. Widać wyraźnie, że rozwój tych przepisów przebiegał w dwóch etapach. Najpierw ogólne ukierunkowanie na rozwój energetyki rozproszonej oraz równoczesny rozwój społeczności energetycznych na poziomie państw członkowskich, a następnie stopniowe kształtowanie się ram funkcjonowania społeczności energetycznych jako odrębnych form prawnych na poziomie unijnym. Polska jest jednym z wielu przykładów kraju, w którym pierwsze formy mogące być uznane za społeczności energetyczne, czyli klastry energii i spółdzielnie energetyczne, pojawiły się jeszcze przed przyjęciem unijnych dyrektyw wprowadzających pojęcia REC i CEC.

Dopiero później, na poziomie UE, ustanowiono ramy prawne, które zobowiązywały państwa członkowskie do ich implementacji. Dla polskiego ustawodawcy stanowiło to pewne wyzwanie, ponieważ dwa modele społeczności energetycznych funkcjonowały już od lat w porządku krajowym. Klastry miały już ugruntowaną pozycję i praktyczne zastosowanie, natomiast spółdzielnie energetyczne wymagały licznych nowelizacji, realnie dopiero zmiana z 2023 r. doprowadziła do ich ożywienia. Nie ma jednak pewności czy spółdzielnie w obecnym kształcie w pełni spełniają wszystkie warunki wymagane przez dyrektywy unijne, by mogły być jednoznacznie uznane za społeczności energetyczne w rozumieniu prawa UE. Mimo to, polski ustawodawca zdecydował się na formalną implementację przepisów unijnych, wprowadzając w 2023 r. do ustawy praw energetyczne nową formę – OSE. Z drugiej strony, pojawiają się głosy w doktrynie, że należy rozszerzać regulację dot. klastrów i spółdzielni energetycznych, ponieważ jest zbyt wąska względem prawa unijnego i brzmi ona, jakby ustawodawca unijny celowo te formy ograniczał⁵⁶⁷. Wydaje się, że w odniesieniu do spółdzielni energetycznych ocena jest trafna, rozwiązania te pozostają zgodne z prawem UE, a miejscami przyjmują nawet bardziej rygorystyczne wymogi. Większe wątpliwości budzi natomiast zgodność klastrów energii z dyrektywami, jeżeli jednak uzna się, że nie odpowiadają one unijnym definicjom, tym bardziej zasadne jest usunięcie zbędnych ograniczeń z regulacji krajowej.

W Polsce miały miejsce liczne nowelizacje regulacji prawnych dotyczących klastrów i spółdzielni. W rzeczywistości każda z tych zmian mogła wpływać na ocenę zgodności danej formy z wymogami unijnymi. Wydaje się jednak, że polski ustawodawca zmierzał, szczególnie

⁵⁶⁷ D. Kostecka-Jurczyk, K. Marak, *Spółdzielnie energetyczne...*, s. 166.

w przypadku spółdzielni energetycznych, w kierunku stopniowego dostosowania istniejących rozwiązań do ram unijnych. Można wręcz odnieść wrażenie, że OSE została wprowadzona jako kompromisowa forma, mająca pogodzić porządek krajowy z wymogami prawa UE. Nadal jednak pozostają wątpliwości, czy zostało to zrobione w sposób pełny i skuteczny, na co wielokrotnie zwracała uwagę doktryna⁵⁶⁸. Jednocześnie wskazać należy, że dostosowanie krajowych regulacji do ram unijnych nie wynika wyłącznie z obowiązków implementacyjnych, ale także z chęci umożliwienia społecznościom energetycznym korzystania ze szczególnego traktowania w ramach pomocy publicznej, co zostało przewidziane w przepisach unijnych, w tym w Wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz klimatu, ochrony środowiska i energii na lata 2022-2027. Społeczności energetyczne w rozumieniu dyrektyw RED II oraz IEMD (REC i CEC) są ściśle zdefiniowane i funkcjonują w oparciu o szczególne zasady, takie jak otwartość, demokratyczna kontrola i lokalny charakter, co odróżnia je od innych, potencjalnie komercyjnych struktur rynkowych. Spełnienie tych warunków jest konieczne by korzystać z takiego statusu, a co za tym idzie wsparcia finansowego.

W związku z tym nie należy z góry negatywnie oceniać krajowych form, które nie spełniają wszystkich kryteriów unijnych. Prawo UE pozostawia państwom członkowskim swobodę w ustanawianiu innych rozwiązań prawnych, które, choć nie będą objęte szczególnym wsparciem przewidzianym dla REC i CEC, mogą realizować cele krajowe w obszarze rozwoju energetyki obywatelskiej. Istotne jest jednak, by nie przypisywać im uprawnień i preferencji zarezerwowanych wyłącznie dla społeczności spełniających unijne wymogi definicyjne. Formy takie jak klastry energii czy inne modele lokalnej współpracy mogą odgrywać istotną rolę tam, gdzie konieczna jest większa elastyczność działania lub integracja interesariuszy, którzy nie mogliby uczestniczyć w REC lub CEC (np. średnie lub większe przedsiębiorstwa). Konieczne jednak byłoby większe wsparcie finansowe takich form ze strony rządu, ponieważ nie są one beneficjentami funduszy UE przeznaczonych na rozwój społeczności energetycznych, jeśli nie spełniają wymogów z dyrektyw⁵⁶⁹. Ostatecznie bowiem regulacja dotycząca społeczności energetycznych, niezależnie od ich formy prawnej, powinna zmierzać do zwiększenia udziału OZE w miksie energetycznym, z równoczesnym promowaniem współpracy w ramach wspólnot lokalnych.

⁵⁶⁸ D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*, s. 11.

⁵⁶⁹ D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*, s. 9-17.

Rozdział IV

Zadania samorządu terytorialnego w zakresie energii

1. Podstawy ustrojowe

Transformacja polityczna, gospodarcza i społeczna po 1989 r. zapoczątkowała zasadniczą zmianę poglądów na temat administracji publicznej, a przede wszystkim jej miejsca w porządku ustrojowym oraz pełnionych funkcji społecznych i gospodarczych⁵⁷⁰. Na początku lat 90. struktura administracji rządowej opierała się na odrębnych ustawach tworzących urzędy poszczególnych ministrów. Funkcjonowało wtedy szesnaście urzędów ministrów działających na podstawie odrębnych przepisów. Nie było żadnego ściśle poświęconego energii, ale działał jeden w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych⁵⁷¹. Taki sposób funkcjonowania prowadził do rozproszenia kompetencji i braku spójności w zarządzaniu administracją rządową. W ramach reformy centrum administracyjnego państwa, przeprowadzonej w latach 1996-1997, przyjęto koncepcję elastycznej struktury administracji rządowej, zgodnie z którą zakres działania ministrów miał być regulowany nie przez ustawy, lecz przez rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów⁵⁷². Celem było uproszczenie i ujednolicenie systemu zarządzania administracją rządową. Kluczowym elementem tej reformy było uchwalenie ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵⁷³, która w art. 33 ust. 1 przyznała premierowi kompetencję do określania zakresu działania ministrów w drodze rozporządzenia, oraz ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁷⁴, która wprowadziła system podziału spraw administracji rządowej na działy, przypisując je konkretnym ministrom⁵⁷⁵. Warto zauważyć, że dział „energia” pojawił się dopiero w grudniu 2015 r.⁵⁷⁶, a w 2024 r. dokonano zmiany z działu

⁵⁷⁰ E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, 2007, s. 117.

⁵⁷¹ M. Woźnicki, *Zmiany zakresów działania ministrów kierujących działami administracji rządowej w latach 1997-2016*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G – Ius” 2017/1, s. 244.

⁵⁷² M. Woźnicki, *Zmiany zakresów...*, s. 245.

⁵⁷³ Ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2025 r. poz. 780).

⁵⁷⁴ Ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.).

⁵⁷⁵ M. Woźnicki, *Zmiany zakresów...*, s. 244-246.

⁵⁷⁶ Ustawa z 19.11.2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1960).

„gospodarka złożami kopalin” na „gospodarka surowcami energetycznymi”⁵⁷⁷. Na przestrzeni lat w niewielkim zakresie, ale rozwinięto zakres spraw, jakimi zajmuje się dział energia i są to w szczególności sprawy:

- polityki energetycznej państwa oraz udziału w kształtowaniu polityki energetycznej UE;
- rynków energii;
- bezpieczeństwa energetycznego kraju w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii;
- infrastruktury energetycznej, w tym funkcjonowania systemów energetycznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego kraju;
- inicjowania, koordynowania i nadzorowania współpracy międzynarodowej w dziedzinie energii oraz udziału w pracach organów UE⁵⁷⁸.

Co ciekawe, w uzasadnieniu wprowadzenia takiego działu w 2015 r. wskazano istotność możliwości szybkiego i spójnego podejmowania decyzji w zmieniającym się świecie. Wskazano, że „działania takie mogą być zapewnione poprzez skupienie spraw z nowo wyodrębnionych działów w jednym miejscu. Pozwoli to z jednej strony na sprawne i szybkie reagowanie na wydarzenia gospodarcze i polityczne dotyczące rynku energii, zasobów kopalin; z drugiej zaś strony na efektywne wypracowanie i koordynację rozwiązań oraz podejmowanie decyzji projektujących działania w perspektywie nawet kilkudziesięciu lat”⁵⁷⁹.

W podobnym okresie intensywne zmiany zachodziły również na poziomie lokalnym. Jak wskazuje M. Małecka-Lyszczek, „Przyczyna restytucji w Polsce samorządu terytorialnego była jedna: przekazać odpowiedzialność za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców samym wspólnotom samorządowym, wyposażonym w samodzielny status w prawie publicznym, w osobowość prawa cywilnego, mienie i inne atrybuty samodzielności prawnej, pozwalającej tę misję realizować »w ramach ustaw«, w interesie mieszkańców”⁵⁸⁰. W zakresie regulacji odtworzenie samorządu terytorialnego zapoczątkował pakiet ustaw z 1990 r.

⁵⁷⁷ Ustawa z 15.05.2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz.U. poz. 834).

⁵⁷⁸ Art. 7a ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.).

⁵⁷⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustawy, [druk nr 10.pdf](#) (dostęp: 10.07.2025 r.).

⁵⁸⁰ M. Małecka-Lyszczek, *Podmiotowość jako składowa pojęcia samorządu terytorialnego* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020, Lex.

ustanawiających samorząd gminny, a równocześnie dokonano nowelizacji Konstytucji z 1952 r. w ramach zmian z 8 marca 1990 r.⁵⁸¹. Przywrócenie samorządu terytorialnego uzyskało tym samym jednoczesną regulację konstytucyjną. W ramach tej nowelizacji zmieniono tytuł rozdziału VI z „Terenowe organy władzy i administracji państwowej” na „Samorząd terytorialny”, a pierwszy przepis tego rozdziału otrzymał brzmienie: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”⁵⁸². Po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji RP, od roku 1998 w Polsce funkcjonuje trójstopniowa struktura samorządu terytorialnego, ukształtowana ustawą z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁵⁸³ składającego się z:

- gmin, regulowanych przez ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: Ustawa o samorządzie gminnym)⁵⁸⁴;
- powiatów, regulowanych przez ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁸⁵;
- województw, regulowanych przez ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵⁸⁶.

Po 1998 r. nie wprowadzano już zasadniczych zmian ustrojowych. Wyjątkiem była modyfikacja w gminach: dotychczasowe kolegialne organy wykonawcze zastąpiono bezpośrednio wybieranym wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta. Rozwiązanie to, wzorowane na praktyce większości krajów związkowych RFN, wprowadziła ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵⁸⁷. W doktrynie podkreśla się, że mimo pewnych niedoskonałości reformy po raz pierwszy w Polsce zbudowano przejrzysty i jednolity dla całego kraju system władz publicznych o samorządowym charakterze. Powołano tym samym podmioty działające w oparciu o zasadę pomocniczości, zdolne do efektywnego rozwiązywania problemów społecznych, które potrafią współpracować

⁵⁸¹ H. Izdebski, 3.8. *Przywracanie samorządu terytorialnego od 1990 r. i jego przemiany* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, Lex.

⁵⁸² H. Izdebski, *Wymiar historyczny samorządu terytorialnego w Polsce na tle porównawczym* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 280.

⁵⁸³ Ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

⁵⁸⁴ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

⁵⁸⁵ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107).

⁵⁸⁶ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566).

⁵⁸⁷ H. Izdebski, *Wymiar historyczny...*, s. 284.

zarówno między sobą, jak i z podmiotami podobnymi⁵⁸⁸. Umożliwiono tym samym działanie w sposób, który stanowi podstawy do przeprowadzanej w tym rozdziale analizy sposobów wykonywania zadań z zakresu energii.

2. Teoria zadań w samorządzie terytorialnym

Od drugiej połowy XIX wieku zmieniało się rozumienie zadań i kompetencji samorządu, następnie w XX wieku stał się on, obok administracji rządowej, jednym z głównych wykonawców państwa dobrobytu, do jego zakresu włączono sprawy bezpośrednio i pośrednio kształtujące lokalny standard życia⁵⁸⁹. Aktualny katalog zadań jednostek samorządu terytorialnego również nie jest stały, zadania i kompetencje dynamicznie się zmieniają w odpowiedzi na wyzwania współczesności, dlatego każda próba ich enumeratywnego określenia będzie skutkowałą niepowodzeniem⁵⁹⁰. Przede wszystkim zasada uniwersalności uniemożliwia przypisanie jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych na zasadzie enumeracji pozytywnej, ponieważ konieczne jest umożliwienie wykonywania przez samorząd terytorialny nowych zadań publicznych⁵⁹¹.

Warto wyjść od ustalenia definicji pojęcia „zadanie publiczne” oraz określenia jego charakteru. Według M. Stahl „zadania publiczne to zadania państwa (państwowe i rządowe) oraz, płynące od państwa, zadania samorządu terytorialnego i innych podmiotów, którym państwo przekazało część władzy publicznej”⁵⁹², podczas gdy Z. Niewiadomski wskazuje, że „zadania publiczne stanowią określone obszary (pola) aktywności (działania) szeroko rozumianego państwa, które jest w sensie prawnym – na podstawie odpowiednich konstytucyjnych lub ustawowych norm zadaniowych – zobowiązane do ich wykonywania za pośrednictwem swoich organów, innych podmiotów prawa publicznego lub podmiotów prywatnych. Są to pewne kategorie spraw o charakterze społecznym, gospodarczym lub

⁵⁸⁸ H. Izdebski, *Wymiar historyczny...*, s. 286.

⁵⁸⁹ Z. Niewiadomski, *1.5. Kształt prawny współczesnego samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, Lex.

⁵⁹⁰ Z. Niewiadomski, *1.5. Kształt prawny...*, Lex.

⁵⁹¹ A. Wróbel, *Zadania publiczne – znaczenie i podział* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 340.

⁵⁹² M. Stahl, *Konstytucyjna regulacja zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, s. 135.

politycznym, które są realizowane w interesie publicznym w sposób bieżący, ciągły i efektywny”⁵⁹³.

Zatem zadania publiczne to po prostu zadania państwa, M. Stahl wprost wymienia w definicji samorząd terytorialny, a Z. Niewiadomski posługuje się pojęciem „szeroko rozumianego państwa”. W obu przypadkach zatem bez wątpienia samorząd terytorialny będzie częścią tego państwa. Analizując zadania publiczne z perspektywy samorządu terytorialnego, istotne jest, że zadania publiczne konkretyzują konstytucyjnie i ustawowo określone cele władzy publicznej: cele te mają charakter normatywny i są celami całej władzy publicznej, a nie wyłącznie administracji państwowej. To rozróżnienie zapobiega redukowaniu pozycji ustrojowej samorządu do roli tzw. administracji pośredniej, podczas gdy samorząd działa jako podmiot władzy publicznej⁵⁹⁴. Zadania publiczne, w których wykonywaniu uczestniczy samorząd terytorialny, są realizowane przez samodzielne jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z Konstytucją RP zadania przypisane jednostkom samorządu terytorialnego można podzielić na własne i zlecone. Co prawda zadania zlecone nie są wymienione wprost, jednak Konstytucja odwołuje się w art. 166 ust. 2 do zlecania zadań poprzez wskazanie, że „ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych”⁵⁹⁵. Zadania zlecone mają co do zasady za podstawę uzasadnione potrzeby państwa, przy ich wykonywaniu poziom samodzielności jednostek samorządowych jest istotnie ograniczony w porównaniu z zadaniami własnymi⁵⁹⁶. Zadania zlecone nie są zadaniami samorządu terytorialnego, lecz pozostają zadaniami administracji rządowej. Zdaniem H. Wolskiej „w stosunku do zadań własnych obowiązuje ogólna klauzula kompetencyjna. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują je bez dodatkowego upoważnienia. Natomiast w odniesieniu do zadań zleconych, niezbędne jest wydanie takiego upoważnienia”⁵⁹⁷. Z perspektywy niniejszej analizy większe znaczenie będą miały jednak zadania własne.

⁵⁹³ M. Kamiński, *Formy partycypacji podmiotów prywatnych w procesach wykonywania zadań publicznych w polskim porządku prawnym* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, 2013, s. 69.

⁵⁹⁴ A. Wróbel, *Zadania publiczne...*, s. 339-340.

⁵⁹⁵ Art. 166, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵⁹⁶ P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 166, Lex.

⁵⁹⁷ H. Wolska, *Realizacja zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie publicznych zamówień publicznych*, Warszawa 2018, s. 10-12, cyt. za: *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 343-344.

Zadaniami własnymi samorządu terytorialnego są zadania publiczne „służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej”, czyli potrzeb mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego⁵⁹⁸. Mają one również charakter lokalny⁵⁹⁹. Zatem te dwie cechy warunkują określenie zadania jako zadania własne: ma ono charakter lokalny i jest nakierowane na zaspokajanie potrzeb mieszkańców⁶⁰⁰. Ustawodawca nie ma prawa określić konkretnego zadania zadaniem własnym, jeśli nie spełni tych cech. Pojęcie zadań publicznych jest pojęciem, które nie ma stałej normatywnej treści, E. Schmidt-Aßmann wskazuje, że jest to pewna dziedzina przedmiotowa, w której wykonywanie zadań ma na celu wspieranie potrzeb kolektywnych wspierając przy tym bezpośredni interes ogółu⁶⁰¹. Szeroko zagadnienie to analizował W. Jakimowicz, wskazał on, że „zadania takie wynikają ze specjalnych norm, tzw. norm zadaniowych, co oznacza, że dla stwierdzenia istnienia i ustalenia zakresu zadania publicznego konieczne jest odnalezienie w przepisach prawa skierowanej do organu administrującego odpowiedniej normy zadaniowej, czyli takiej, która określa zachowania organu administrującego konieczne do urzeczywistniania określonego celu państwa”⁶⁰². Analizując zatem zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego należy skupiać się na analizie norm zadaniowych skierowanych do konkretnych jednostek.

Zgodnie z wyrokiem TK w sprawie K 34/16 zadania te są „wykonywane samodzielnie, tzn. co do zasady bez ingerencji organów państwa, oraz w sposób kreatywny, z jednoczesną możliwością przyjęcia uzyskiwanych z nich dochodów za źródło ich finansowania. Zadania własne muszą odzwierciedlać potrzeby danej wspólnoty samorządowej, a ich katalog ustala ustawodawca, pozostawiając ich realizację jednostkom samorządu terytorialnego, w tym możliwość dookreślenia sposobu wywiązywania się z nich”⁶⁰³. Wyrok ten akcentuje również, że finansowanie zadań własnych musi mieć charakter samodzielny i elastyczny. Zatem organy samorządu powinny mieć zagwarantowane prawo do decydowania, choćby w pewnym zakresie, o rozmiarze i sposobie realizacji ustawowo określonego zadania, a co najmniej o trybie jego wykonania i finansowania⁶⁰⁴. Jest to szczególnie istotne, ponieważ aktualnie samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest zagrożona. Skuteczne

⁵⁹⁸ A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 340-341.

⁵⁹⁹ Wyrok TK z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

⁶⁰⁰ A. Wróbel, *Zadania publiczne...*, s. 340-341.

⁶⁰¹ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 196.

⁶⁰² W. Jakimowicz, Wykonywanie zadań publicznych jako determinanta podmiotowych granic publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, „*Studia Prawa Publicznego*” 2023/4(44), s. 21.

⁶⁰³ Wyrok TK z 13.12.2018 r., K 34/16, OTK-A 2019, nr 2, Lex.

⁶⁰⁴ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, 2007, s. 96.

wykonywanie zadań publicznych wymaga środków, zatem należy negatywnie oceniać każdą sytuację ograniczającą środki na wykonywanie konkretnych zadań.

Zadania własne gminy można podzielić na obowiązkowe i dobrowolne. W przypadku innych jednostek samorządu terytorialnego podział ten nie następuje. W literaturze wskazuje się, że o obowiązku realizacji konkretnego zadania decyduje określenie go wprost w prawie materialnym jako obowiązkowe, ale również redakcja przepisów⁶⁰⁵. Jeśli zadanie zostanie określone jako obowiązkowe, to wówczas organy gminy mają obowiązek wykonania go, a obywatelowi przysługuje z tego tytułu określone roszczenie⁶⁰⁶. Są to zatem zadania, których realizacja nie może zostać pominięta ani zaniechana przez gminę⁶⁰⁷. Z kolei zadania dobrowolne, wykonywane są w przypadku, gdy w danym miejscu i czasie zajdzie taka potrzeba, mogą one stanowić uzupełnienie bądź rozwinięcie zadań obowiązkowych⁶⁰⁸. Podstawą tej regulacji jest próba zagwarantowania społecznościom lokalnym świadczeń publicznych na poziomie minimalnym. Jak wskazuje B. Dolnicki: „podział zadań własnych na obowiązkowe i dobrowolne ma doniosłe znaczenie, ponieważ z jednej strony wyznacza katalog zadań własnych mających podstawowe znaczenie dla funkcjonowania gminy, jak również dla poziomu życia jej mieszkańców – zadania te jako obowiązkowe gmina musi realizować – natomiast z drugiej, dzięki instytucji zadań dobrowolnych istnieje możliwość realizacji zadań dodatkowych stanowiących rozszerzenie katalogu zadań obowiązkowych”⁶⁰⁹. W praktyce oznacza to, że obowiązki gminy w zakresie energetyki wyznaczają jedynie minimalny standard, który może być rozszerzany przez działania dobrowolne.

Kategoria „zadań użyteczności publicznej” ma kluczowe znaczenie dla sposobu, w jaki gmina może organizować sferę energii. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 9 ust. 4 definiuje je jako „zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”⁶¹⁰. Ustawy o samorządzie powiatowym i województwa nie zawierają definicji, ale odsyłają do tej kategorii przy opisie swojej działalności⁶¹¹. Aby zatem zadanie

⁶⁰⁵ B. Dolnicki, *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 514-515.

⁶⁰⁶ B. Dolnicki, *Zadania samorządu...*, s. 514-515.

⁶⁰⁷ Wyrok SN z 31.01.2014 r., II CSK 183/13, LEX nr 1458712.

⁶⁰⁸ B. Dolnicki, *Zadania samorządu...*, s. 517.

⁶⁰⁹ B. Dolnicki, *Zadania obowiązkowe a zadania dobrowolne* [w:] B. Dolnicki, R. Mędrzycki, *Zadania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024, Lex.

⁶¹⁰ Art. 9 ust. 4, Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153).

⁶¹¹ R. Mędrzycki, *Zadania samorządu Terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 519.

powiatu lub województwa mogło zostać zakwalifikowane jako użyteczność publiczna, musi być wykonywane właśnie w trybie bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb zbiorowych w formie usług dostępnych dla ogółu⁶¹². Dodatkowo art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym ogranicza aktywność gospodarczą powiatu do sfery użyteczności publicznej, co podnosi rangę prawidłowej kwalifikacji.

W literaturze trafnie zauważono, że „wszystkie zadania użyteczności publicznej będą zadaniami własnymi, nie wszystkie zaś zadania własne będą zadaniami użyteczności publicznej”⁶¹³. Z tej obserwacji wynika praktyczny wniosek dla obszaru energii: samo umieszczenie danego obowiązku w katalogu zadań własnych gminy nie przesądza jeszcze, że mieści się on w sferze użyteczności publicznej. Kwalifikacja zależy od tego, czy w konkretnym układzie gmina rzeczywiście organizuje ciągłe i powszechnie dostępne świadczenie usług dla wspólnoty. Konsekwencje ustrojowe i organizacyjne tej kwalifikacji są istotne. W sferze użyteczności publicznej gmina może posługiwać się innym zakresem możliwych środków, np. samorządowym zakładem budżetowym, gdy poza tą sferą, co do zasady działa poprzez spółki prawa handlowego. Jak wskazują B. Przywora i A. Kidyba: „gospodarka komunalna – w sferze użyteczności publicznej niezależnie od form organizacyjno-prawnych – nie powinna być ukierunkowana na osiąganie zysków, lecz jej celem powinno być w pierwszym rzędzie zaspokojenie potrzeb wspólnoty. (...) poza sferą użyteczności publicznej prowadzenie przez j.s.t. działalności gospodarczej powinno być precyzyjnie dookreślone, tak aby nie dochodziło ani do zakłócenia prowadzenia podstawowej działalności samorządu terytorialnego, ani do zagrożenia wolności gospodarczej, naruszenia uczciwej konkurencji czy też praktyk monopolistycznych”⁶¹⁴. W praktyce energetycznej oznacza to, że tam, gdzie gmina zapewnia ciągłość i powszechną dostępność usług, łatwiej uzasadnić status użyteczności publicznej i zastosować narzędzia organizacyjne właściwe dla tej sfery.

Istnieją sytuacje, w których gmina mogłaby prowadzić działalność, która wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, na przykład poprzez tworzenie spółki prawa handlowego i przystępowania do niej, jednak wymaga to spełnienia określonych warunków⁶¹⁵. Zasygnalizowane zostało to wyłącznie w celu wskazania, że nawet w przypadku innej kwalifikacji zadań w zakresie energii, gmina wciąż mogłaby podejmować działania, tylko

⁶¹² P. Derlecki, *Wielowymiarowość pojęcia użyteczność publiczna*, „PPP” 2018/4, s. 53-62.

⁶¹³ R. Mędrzycki, *Zadania samorządu...*, s. 521.

⁶¹⁴ B. Przywora, A. Kidyba, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 945.

⁶¹⁵ A. Kidyba, B. Przywora, *Działalność gospodarcza...*, s. 860.

konieczne byłoby wybranie odrębnej formy oraz oczywiście zachowanie zgodności z prawem. Inaczej sytuacja kształtuje się w przypadku powiatu, który nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej⁶¹⁶. Z kolei województwo otrzymało możliwość działania nieco bardziej elastyczne niż powiat, co do zasady ma działać w sferze użyteczności publicznej, w określonych przypadkach może tworzyć spółki bądź przystępować do nich poza sferę użyteczności publicznej, jeżeli ich działalność polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych, jak również na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa⁶¹⁷. Zatem ponownie, jeśli kwalifikacja działań w zakresie energii nie wchodziłaby w zakres użyteczności publicznej, powiaty i województwa miałyby znacząco ograniczone działania.

Warto przyjąć jasne, operacyjne kryteria kwalifikacyjne, które podpowiada doktryna. Zgodnie z poglądami P. Derleckiego, „aby dane zadanie (działalność) samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) zostało zaliczone do zadań (sfery) użyteczności publicznej, muszą zostać spełnione następujące przesłanki. Po pierwsze musi to być zadanie własne gminy lub odpowiednio zadania o charakterze ponadgminnym (powiat) albo o charakterze wojewódzkim (województwo). Po drugie zadanie takie musi polegać na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności. Po trzecie cel takiego zadania ma zostać osiągnięty w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.⁶¹⁸”. Właściwa kwalifikacja przesądza nie tylko o katalogu dostępnych instrumentów organizacyjnych, lecz także o standardzie finansowania, sposobie kalkulacji kosztów i dopuszczalnym poziomie ryzyka po stronie wspólnoty lokalnej.

3. Domniemanie kompetencji i właściwości w samorządzie terytorialnym

Analiza zakresu przewidzianych w prawie domniemań jest kluczowa dla poruszanego tematu, ponieważ energetyka jako dynamicznie rozwijająca się dziedzina oparta na nowych technologiach odgrywa istotną rolę w codziennym życiu mieszkańców. Może więc zaistnieć sytuacja, w której obowiązujące przepisy okażą się zbyt wąskie, by objąć działania, które gmina mogłaby i chciałaby podjąć w tym obszarze.

⁶¹⁶ A. Kidyba, B. Przywora, *Działalność gospodarcza...*, s. 920.

⁶¹⁷ A. Kidyba, B. Przywora, *Działalność gospodarcza...*, s. 930.

⁶¹⁸ P. Derlecki, *Wielowymiarowość pojęcia...*, s. 53-62.

W doktrynie wypracowano pojęcia domniemań specyficznych dla prawa administracyjnego – domniemania właściwości i kompetencji. Jak zauważa A. Wierzbica, odwołując się do C. Kocińskiego, normy tego rodzaju w prawie administracyjnym odgrywają istotną rolę w kształtowaniu pozycji prawnej organów administracji publicznej, zarówno w zakresie ich kompetencji, jak i właściwości. Ich celem jest także zapewnienie, że wszystkie sprawy obywateli zostaną odpowiednio zaadresowane, nawet w sytuacjach, gdy przepisy prawa okazują się niewystarczająco elastyczne, a kazuistyczne rozwiązania są niemożliwe lub niewskazane. Dodatkowo zdaniem tych autorów normy takie pełnią funkcję dyrektyw interpretacyjnych w przypadku sporów między organami administracyjnymi, wskazując pierwszeństwo działania określonych podmiotów, co dodatkowo wzmacnia ich porządkującą rolę w systemie prawa administracyjnego⁶¹⁹.

Art. 163 Konstytucji RP, rozwija jeden z aspektów ogólnej reguły określonej w art. 16 ust. 2⁶²⁰, formułując domniemanie właściwości samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych, które nie zostały zastrzeżone przez przepisy dla innych organów władz publicznych. Jak wskazuje M. Młotkowska „zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego opiera się na założeniu, że w przypadku gdy ustawodawca konstytucyjny albo zwykły nie zastrzegł realizacji konkretnego zadania publicznego (nie tylko o charakterze lokalnym) na rzecz ściśle określonego organu władzy publicznej, wówczas powinno ono zostać wykonane przez samorząd terytorialny”⁶²¹. W literaturze pojawiają się różne określenia tego mechanizmu: domniemanie kompetencji (domniemanie kompetencyjne), domniemanie zadań lub domniemanie właściwości⁶²². Pojęcia te są używane przez doktrynę i orzecznictwo, często wymiennie. W tej pracy zdecydowano się na używanie pojęcia domniemania właściwości, ponieważ koresponduje ono z omawianym tematem.

Art. 163 Konstytucji nie kreuje nowych zadań, lecz wskazuje, że w przypadku braku jednoznacznego przypisania zadania innemu podmiotowi, należy uznać, że właściwość w jego realizacji przysługuje samorządowi terytorialnemu. Dotyczy to jednak jedynie w części zadań publicznych z zakresu administracji państwowej realizowanych w wymiarze terenowym⁶²³.

⁶¹⁹ A. Wierzbica, *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2012/12, s. 6-14.

⁶²⁰ H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015/1-2, s. 69-70.

⁶²¹ M. Młotkowska [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. J. Suwaj, 2023, art. 6, Legalis.

⁶²² P. Czarny [w:] *Konstytucja...*, art. 163. Lex.

⁶²³ Wyrok TK z 8.04.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47, Lex.

Przepis ten to klauzula generalna, która w praktyce może być stosowana w ograniczonym zakresie⁶²⁴. Następnie kolejny przepis, art. 164 ust. 1 Konstytucji RP, wskazuje na podstawowy charakter gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc w art. 164 ust. 3, że to gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Domniemanie to przysługuje gminie zarówno w układzie lokalnym, czyli pomiędzy gminą a powiatem, jak i w szerszym układzie z jednostkami samorządowymi ponadlokalnymi⁶²⁵. Jak wskazano w literaturze, przepis ten również nie ma charakteru normy bezpośrednio stosowanej⁶²⁶, lecz pełni funkcję dyrektywy interpretacyjnej kierowanej do ustawodawcy służącej wykładni przepisów ustawowych dotyczących podziału zadań pomiędzy poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego. W orzecznictwie wskazuje się, że samorząd gminny jest uprawniony do załatwiania lokalnych spraw publicznych zarówno tych, które ustawy wprost włączyły do jego zakresu działania, jak i takich zadań oraz kompetencji o charakterze lokalnym, których ustawodawca nie przypisał żadnemu innemu podmiotowi⁶²⁷. Podkreśla to również M. Masternak-Kubiak, wskazując, że w razie wątpliwości czy zadanie powinno być gminie przypisane, konieczne będzie zbadanie czy może ono zostać przez nią wykonane, tj. czy ma charakter lokalny⁶²⁸. Co jednak podkreśla TK, gmina nie może samodzielnie kreować nowych zadań publicznych, mogą to być wyłącznie sprawy obiektywnie mieszczące się w sferze zadań samorządowych i znajdujące oparcie w przepisach prawa, przy braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę podmiotu właściwego do ich realizacji⁶²⁹. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zadania publiczne wykonywane przez samorząd terytorialny, w tym przez gminę, mają charakter zadań własnych, w ust. 2 wskazano na możliwość zlecania jednostkom samorządu terytorialnego innych zadań publicznych w drodze ustawy.

Na domniemanie właściwości społeczności lokalnych wskazuje również Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL)⁶³⁰. Polska ratyfikowała EKSL bez zastrzeżeń⁶³¹ i weszła

⁶²⁴ P. Czarny [w:] *Konstytucja...*, Lex.

⁶²⁵ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, 2011, s. 175.

⁶²⁶ H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015/1-2, s. 69-76.

⁶²⁷ Wyrok WSA z 12.06.2008 r., IV SA/Po 146/08, LEX nr 566760.

⁶²⁸ M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 164.

⁶²⁹ Wyrok WSA z 12.06.2008 r., IV SA/Po 146/08, LEX nr 566760.

⁶³⁰ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

⁶³¹ M. Ziemblicki, *Europejska Karta Samorządu lokalnego jako źródło prawa w samorządzie terytorialnym* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 808-809.

ona w życie 1 marca 1994 r., stając się częścią krajowego porządku prawnego i ważnym punktem odniesienia w orzecznictwie oraz praktyce legislacyjnej. EKLS jest międzynarodowym aktem prawnym uznanym przez Polskę i aktem prawnie w Polsce obowiązującym, stanowiącym wzorzec co do zgodności z nią zaskarżanych przepisów ustaw⁶³². Z jej treści wynika także, że fundamentem ustroju lokalnego w państwach członkowskich Rady Europy są demokracja, subsydiarność, decentralizacja i autonomia samorządu, a wspólnoty lokalne powinny być wyposażone w rzeczywiste, gwarantowane uprawnienia⁶³³. EKSL wyznacza zatem minimalne standardy demokracji lokalnej i odnosi się do relacji między samorządem a władzą państwową, stanowiąc istotne kryterium oceny zgodności rozwiązań krajowych z europejskimi standardami samorządności⁶³⁴. Zgodnie z art. 4 EKSL „odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”. Przepis ten nie tworzy wprost norm kompetencyjnych, ale wyraża zasadę subsydiarności i pełni funkcję dyrektywy interpretacyjnej przy wykładni prawa krajowego, wzmacniając domniemanie właściwości gminy w sprawach niezastrzeżonych. Wskazuje, że społeczności lokalne, w przypadku Polski będą to gminy, powinny mieć swobodę działania w sprawach, które nie zostały wyłączone z ich zakresu działania ani przypisane innym organom władzy. W celu zabezpieczenia pierwszeństwa samorządu i uniknięcia sporów kompetencyjnych między państwem a gminami, EKSL stanowi, że podstawowe kompetencje komunalnych korporacji terenowych są określane w konstytucji lub w ustawach⁶³⁵. Zatem ponownie pojawia się tu element, który wskazuje, że zadania powinny być wpisywane do aktów prawnych.

Przechodząc zatem do dalszej analizy koncepcji domniemanie właściwości gminy, czyli jednostki samorządu terytorialnego najbliżej obywatela, będzie ona prowadzona na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. W art. 6 ust. 1 tej ustawy wskazano, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”⁶³⁶, następnie w ust. 2 doprecyzowano, że jeżeli przepisy ustawy nie uregulowały tej kwestii odmiennie, rozstrzyganie w sprawach, które mają być przypisane gminie należy do gminy. Jest to kolejne domniemanie, jak wskazuje T. Moll: „drugim z domniemań, obok właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu

⁶³² M. Ziemblicki, *Europejska Karta...*, s. 810.

⁶³³ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 243.

⁶³⁴ M. Ziemblicki, *Europejska Karta...*, s. 807-808.

⁶³⁵ M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, art. 163.

⁶³⁶ Art. 6 ust. 1, Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

lokalnym, niezastrzeżonym przez ustawę na rzecz innych podmiotów (...), pozwalającym ustalić zakres działania gminy, jest domniemanie kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tych sprawach. Bez kompetencji gminy do podejmowania rozstrzygnięć nie jest możliwa realizacja spraw należących do tej jednostki samorządu terytorialnego”⁶³⁷.

Problematyczne może się jednak okazać ustalenie, które zadania, poza tym, że mają przymiot „publicznych” i „lokalnych” będą zaliczały się do tego domniemania. Po pierwsze bez wątpienia będą to sprawy, które wskazano w regulacji prawnej, ale nie przypisano im wykonawcy, na co wskazuje postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) o sygnaturze II SA 3748/02⁶³⁸ lub Wyrok WSA w Poznaniu o sygnaturze IV SA/Po 146/08⁶³⁹, w którym podkreślono, że w sytuacji, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie określają właściwości konkretnego organu, należy zastosować domniemanie kompetencji właściwego organu gminy. Uznać zatem należy, że zadanie publiczne musi być wcześniej określone w prawie, by mogła nastąpić analiza, któremu podmiotowi powinno zostać ono przypisane. H. Izdebski w swojej analizie charakteru domniemania realizacji zadań gminy dokonuje szerokiej analizy praktycznego zakresu zastosowania tego domniemania. Wskazuje on na podejście M. Kuleszy, zgodnie z którym zadaniem publicznym jest zadanie, które zostało określone pozytywnie i konkretnie jako zadanie publiczne w przepisach szczegółowych, wszelkie działania gminy bez takiej podstawy należy uznać za bezprawne⁶⁴⁰. Sam Izdebski wskazuje, że art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP nie mogą być traktowane jako normy nadające się do bezpośredniego stosowania, które samoczynnie przesądzają o właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych. Pogląd o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji w tej sferze nie jest bowiem jednoznaczny w doktrynie i ulega istotnym ograniczeniom⁶⁴¹. Jednocześnie Izdebski odrzuca pogląd, że zakres działania gminy wyznacza wyłącznie enumeratywne wyliczenie ustawowych zadań, władcze formy działania wymagają zawsze wyraźnego upoważnienia ustawowego, natomiast w sferze niewładczej gmina może działać na podstawie ogólnego upoważnienia konstytucyjnego i ustawowego, w granicach zasady legalizmu oraz zgodnie z zasadą pomocniczości. Stanowi to pewne ograniczenie bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji, jednak podejście do bezpośredniego

⁶³⁷ T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 6.

⁶³⁸ Postanowienie NSA z 14.03.2003 r., II SA 3748/02, LEX nr 126790.

⁶³⁹ Wyrok WSA z 12.06.2008 r., IV SA/Po 146/08, Legalis.

⁶⁴⁰ Zob. H. Izdebski, *Domniemanie zadań...*, s. 69-76; M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009/12.

⁶⁴¹ H. Izdebski, *Domniemanie zadań...*, s. 69-76.

stosowania Konstytucji jest ograniczane w doktrynie⁶⁴². Podkreślone zostało to również w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 30 kwietnia 2009 r., gdzie potwierdzono, że w celu przypisania zadania, konieczne jest istnienie przepisów w innych ustawach szczególnych⁶⁴³, w innym wypadku organy gminy nie miałyby podstawy do podjęcia w konkretnej sprawie uchwały. Kolejnym ważnym głosem w doktrynie wskazującym na taką interpretację jest M. Kulesza, który wskazuje, że „jedyne, co zostało pozytywnie i konkretnie określone jako zadanie publiczne w przepisach szczegółowych; jeśli zaś takiego postanowienia szczegółowego nie da się odnaleźć, działanie gminy jest pozbawione podstawy prawnej (jest więc bezprawne)”⁶⁴⁴. Warto tu podkreślić jeszcze jeden aspekt, rozszerzanie zadań gminy na kolejne zadania może doprowadzić do naruszenia jej samodzielności, na przykład finansowej. Mogłoby to skutkować przypisywaniem nowych obowiązków bez zapewnienia środków na ich realizację, co byłoby sprzeczne z zasadami równowagi finansowej⁶⁴⁵. W doktrynie formułuje się również koncepcję „pojemności kompetencyjnej” samorządu terytorialnego. Zakłada ona, że nadmierne obciążanie samorządów dodatkowymi zadaniami może prowadzić do dezorganizacji lokalnego zarządzania, kluczowe zatem jest, by zakres kompetencji odpowiadał lokalnym potrzebom i był możliwy do realizacji⁶⁴⁶.

Na poziomie powiatu nie występuje domniemanie kompetencji w takim znaczeniu, jakie ma ono w odniesieniu do gminy, jednak art. 4 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym pełni rolę swoistego uzupełnienia tej konstrukcji. Przepis ten, pozostając w ścisłym związku z zasadą subsydiarności, wskazuje, że wyznaczając zadania powiatu w ustawach szczególnych, ustawodawca nie może naruszać zakresu działania gmin. W praktyce oznacza to, że w zasięgu powiatu powinny znajdować się jedynie te zadania, które z przyczyn finansowych czy organizacyjnych wykraczają poza możliwości działania gmin⁶⁴⁷. Na poziomie województwa ustawodawca sporządził wykaz zadań samorządu województwa w formule zamkniętego katalogu. Oznacza to, że samorząd regionalny nie ma możliwości samodzielnego

⁶⁴² Zob. P. Tuleja [w:] M. Saffan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, 2016, art. 8, Legalis M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 8, Legalis.

⁶⁴³ *Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 30.04.2009 r. (PN.II.09111-161/09)*, „Nadzór w Samorządzie” 2009/4, s. 73.

⁶⁴⁴ M. Kulesza, *O tym...*, 7-22, Lex.

⁶⁴⁵ C. Kociński, *Normy domniemanie w prawie samorządu terytorialnego, cz. II*, „Samorząd Terytorialny” 2007/5, s. 22-23.

⁶⁴⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 134-135.

⁶⁴⁷ R. Cybulska [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, art. 4, Lex.

przypisywania sobie dodatkowych zadań, które nie zostały wprost wskazane w ustawie⁶⁴⁸. Jednak na tym poziomie funkcjonuje wyłącznie odrębna klauzula generalna w odniesieniu do zadań województwa w zakresie wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim. Wynika ona z art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym w zakres działania samorządu województwa wchodzi „wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej”⁶⁴⁹. Jest ona sformułowana wąsko, tylko w stosunku do organów administracji rządowej⁶⁵⁰. W konsekwencji inaczej niż w gminie, nie działa tu szerokie domniemanie właściwości. Co ciekawe, w przypadku gmin funkcjonuje domniemanie kompetencyjne na rzecz organu uchwałodawczego gminy, w przypadku województwa jest odwrotnie i funkcjonuje domniemanie kompetencji na rzecz organu wykonawczego, podczas gdy ustawa o samorządzie powiatowym milczy w tej mierze⁶⁵¹. Aktywność samorządu województwa ma przede wszystkim charakter programowy i koordynacyjny, a podejmowanie nowych obszarów działania wymaga wyraźnej podstawy ustawowej i uwzględnienia współistnienia administracji rządowej w regionie.

4. Aktualne zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie energii

4.1. Analiza zakresu zadań dotyczących energii na poziomie gminy

Zadania z zakresu energii zostały przypisane gminie jako jednostce samorządu terytorialnego najbliższej obywatela, która zgodnie z zasadą subsydiarności, pozostaje najbliższej wspólnoty lokalnej i tym samym najlepiej predysponowana jest do identyfikowania oraz zaspokajania jej potrzeb. Taka struktura umożliwia skuteczniejsze i bardziej dostosowane do potrzeb danej lokalizacji podejście do zarządzania energią na poziomie lokalnym. W granicach ustawowo określonego zakresu działania gmina realizuje te zadania, korzystając z przysługujących jej organów kompetencji, w szczególności w drodze stanowienia i stosowania prawa, zawierania porozumień administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz podejmowania czynności faktycznych⁶⁵². Członkowie wspólnoty samorządowej mogą oczekiwać, że zadania te będą wykonywane w sposób zgodny z prawem i skuteczny⁶⁵³.

⁶⁴⁸ L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze, tom 8a*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 68.

⁶⁴⁹ Art. 2 ust. 2, Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

⁶⁵⁰ H. Izdebski, *Domniemanie zadań...*, s. 71.

⁶⁵¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 192.

⁶⁵² A. Siostrzonek-Sergiel, *Prawne formy działania gminy w zakresie polityki energetycznej* [w:] *Energetyka: wyzwania prawno-instytucjonalne*, red. M. Minta, W. Śledzik, Poznań 2016, s. 137.

⁶⁵³ Wyrok SA z 30.09.2016 r., I ACa 1195/15, LEX nr 2157885.

Gmina jest bez wątpienia jednostką samorządu terytorialnego, której przypisano zasadniczą część zadań publicznych w zakresie energii. Co ciekawe, zostały one wymienione w dwóch ustawach, po pierwsze w ustawie o samorządzie gminnym, po drugie w Prawie energetycznym⁶⁵⁴. W ustawie o samorządzie gminnym, w art. 7 ust. 1 pkt 3 do zadań własnych gminy zaliczono zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepło oraz gaz. Zakres ten rozwija art. 18 ustawy prawo energetyczne, który precyzuje obowiązki gminy w tym obszarze, w szczególności:

- planowanie i organizację zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy;
- planowanie oświetlenia znajdującego się na terenie gminy;
- finansowanie oświetlenia znajdującego się na terenie gminy;
- planowanie i organizację działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy;
- ocenę potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy.

Przepisy ustawy prawo energetyczne stanowią przykład regulacji sektorowej, która nie tylko doprecyzowuje zadania gminy, ale również wyposaża jej organy w odpowiednie kompetencje do ich realizacji. Ułatwia to także podział kompetencji między organami gminy, w szczególności między organem wykonawczym a organem stanowiącym⁶⁵⁵. Znajduje to odzwierciedlenie w kolejnych przepisach ustawy, które regulują projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (projekt założeń) i plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (plan zaopatrzenia). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany do opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na okres co najmniej 15 lat, projekt taki musi być następnie aktualizowany co 3 lata. Wskazać przy tym należy, że obowiązkowi aktualizacji podlegają założenia, a nie projekt założeń, który nie ma żadnej mocy prawnej⁶⁵⁶. Projekt założeń obejmuje ocenę obecnego stanu, prognozy zapotrzebowania oraz

⁶⁵⁴ Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).

⁶⁵⁵ M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007*, Warszawa 2008, s. 21.

⁶⁵⁶ J. Dubiński, *Zadania własne gminy w zakresie planowania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe*, „Samorząd Terytorialny” 2012/7-8, s. 136-148.

możliwości racjonalizacji zużycia i wykorzystania lokalnych zasobów, w tym OZE i kogeneracji. Uwzględnia również współpracę z innymi gminami. Dokument ten musi być zgodny z polityką energetyczną państwa, podlega opiniowaniu przez samorząd województwa oraz procedurze konsultacji społecznych. Rada gminy, uchwalając założenia, zobowiązana jest do rozpatrzenia zgłoszonych uwag i wniosków, przy czym nie jest związana ich treścią⁶⁵⁷. Zatem zainteresowane podmioty mają możliwość uczestniczenia w uchwalaniu takiego planu, jednak ich głos jest ograniczony.

W wielu przypadkach sam projekt założeń jest wystarczający, jeśli plany przedsiębiorstw energetycznych działających na terenie gminy spełniają uchwalone założenia. Dopiero w sytuacji, gdy przedsiębiorstwa energetyczne nie są zgodne z projektem założeń lub na przykład nie funkcjonują wcale, wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek opracować plan zaopatrzenia dla obszaru gminy. Plan ten, bazujący na uchwalonych założeniach, musi zawierać propozycje modernizacji i rozwoju systemów zaopatrzenia oraz wykorzystania OZE, poprawy efektywności energetycznej, harmonogram działań, koszty oraz źródła finansowania. Ostateczną wersję planu uchwała rada gminy. Co do zasady, gmina nie realizuje planu samodzielnie, lecz poprzez zawieranie umów z przedsiębiorstwami energetycznymi. Jak zauważa M. Szyrski, zgodnie z powołanymi przepisami, zadania gmin w obszarze energetyki ograniczają się do planowania zabezpieczenia energetycznego dla wspólnoty samorządowej, co przekłada się na ich niewielką aktywność na rynku energii⁶⁵⁸. Potwierdza to również orzecznictwo, wskazując na jasno wyklarowaną w przepisach ustawy prawo energetyczne kolejność działania, zgodnie z którą, gmina uchwała plan zaopatrzenia, gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji wcześniej przyjętego projektu założeń, ponieważ to nie gmina ma zadanie dostarczenia odbiorcy końcowemu energii elektrycznej, robi to dopiero, gdy wyznaczony podmiot zawiedzie⁶⁵⁹. W doktrynie pojawiają się nawet głosy wskazujące na to, że w przypadku poprawnego funkcjonowania przedsiębiorstwa energetycznego, wszelkie działania gminy w zakresie samodzielnego zaopatrzenia w energię będą bezprawne⁶⁶⁰.

⁶⁵⁷ Wyrok NSA z 24.09.2024 r., II OSK 102/23, LEX nr 3788473.

⁶⁵⁸ M. Szyrski, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2017.

⁶⁵⁹ Wyrok SN z 7.02.2002 r., I CKN 1002/99, LEX nr 53157; Postanowienie NSA z 8.07.2011 r., I OSK 1131/11, LEX nr 1082569.

⁶⁶⁰ Ł. Rozmysłowski, *Granica zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, „Samorząd Terytorialny” 2017/10, s. 58-65.

Warto również rozważyć charakter prawny działań planistycznych podejmowanych przez gminę w obszarze energetyki. W doktrynie wskazuje się, że plany stanowią odrębną formę działania administracji publicznej. Zaznacza się również, że plan sam w sobie nie jest prawną formą działania, lecz w zależności od swojego charakteru i przedmiotu może przyjmować różne postaci, takie jak przepis prawa, akt administracyjny czy zbiór danych o charakterze czysto informacyjnym⁶⁶¹. Za M. Domagałą wskazać można, że skoro dokumenty te nie zawierają norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie należy przypisywać im normatywnego charakteru⁶⁶². Inny pogląd wskazuje, że dokumenty te uchwalane są na podstawie upoważnienia ustawowego oraz adresowane są do podmiotów spoza administracji, zatem należy uznać je za akty prawa miejscowego⁶⁶³. Wydaje się jednak, że argument ten nie jest wystarczający. Z. Niewiadomski, wskazuje, że możliwość podejmowania czynności planistycznych na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej jest elementem, który utrudnia obywatelom kontrolę tego typu działań⁶⁶⁴. Planowanie i prognozowanie tradycyjnie nie były ujmowane w klasycznych katalogach form działania administracji, jednak J. Zimmermann słusznie akcentuje ich znaczenie. Sytuują się one między źródłami prawa a typowymi formami działania i służą kształtowaniu oraz prowadzeniu polityk publicznych, co uwydatnia menedżerską funkcję administracji. Problemem pozostaje niespójność terminologiczna ustawodawcy, trudno jednoznacznie odróżnić plany, strategie, programy, priorytety, oceny, prognozy, polityki czy założenia. Co do zasady nie należą one do działalności ustawodawczej ani do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa i przeważnie nie zawierają norm powszechnie obowiązujących, nadających się do bezpośredniego stosowania. Mają charakter projektujący i prognostyczny, zatem wskazują cele, kierunki oraz możliwe warianty działań w przyszłości. Wyjątek stanowią miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, którym ustawodawca wprost nadał status źródeł prawa powszechnie obowiązującego⁶⁶⁵. W przypadku planów energetycznych nie podjęto takiej decyzji.

Ważnym aspektem w tym obszarze będzie również ustalenie, czy wytwarzanie przez gminę energii np. w instalacji OZE będzie mieściło się w sferze użyteczności publicznej. Wydaje się, że w związku z umieszczeniem w katalogu zadań własnych, określonym w art. 7

⁶⁶¹ P. Orzech, M. Stefaniuk [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, wyd. II, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, art. 17.

⁶⁶² M. Domagała, *Charakter prawny zadań gminy w dziedzinie energetyki*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2008/1(18), s. 209-224.

⁶⁶³ J. Dubiński, *Zadania własne...*, s. 136-148.

⁶⁶⁴ Z. Niewiadomski [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, s. 199.

⁶⁶⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 172-174.

ust. 1, m.in. zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i gaz, można przyjąć, że działalność w tym zakresie, w określonych warunkach, może zostać zakwalifikowana jako mieszcząca się w sferze użyteczności publicznej. W doktrynie występują zarówno głosy zgadzające się z zaproponowaną interpretacją⁶⁶⁶, jak i głosy odmienne⁶⁶⁷. Te negujące wskazują, że realizacja zadań w zakresie zaopatrzenia w energię następuje zasadniczo za pośrednictwem przedsiębiorstw energetycznych, co oddala ten obszar od klasycznego modelu gospodarki komunalnej, którego istotą jest bieżące i nieprzerwane świadczenie usług powszechnie dostępnych⁶⁶⁸. Co więcej, samorząd terytorialny, nie prowadząc własnej infrastruktury dystrybucyjnej, nie zapewnia bezpośrednio warunków technicznych, organizacyjnych ani finansowych niezbędnych do realizacji tego zadania⁶⁶⁹. W orzecznictwie wskazuje się, że „dostarczenie energii elektrycznej na potrzeby indywidualnego odbiorcy następuje na podstawie cywilnoprawnych umów, a nie w drodze aktów bądź czynności administracyjnoprawnych podejmowanych przez organy gminy. W ramach uregulowań określających zasady i tryb dostarczania energii elektrycznej na potrzeby indywidualnych odbiorców nie została przewidziana kompetencja organu gminy do działania w takich sprawach w formach określonych w art. 3 § 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.”⁶⁷⁰. *A contrario*, wskazać należy stanowiska wskazujące na to, że gmina może zajmować się wytwarzaniem energii: „może to być [...] podejmowanie przez gminę działań bezpośrednich polegających na tworzeniu zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego. Wówczas gmina posiada instrumenty prawne pozwalające na kontrolowanie podmiotów zależnych”⁶⁷¹, co uzasadnia nie tylko możliwość realizacji takich działań przez gminę poprzez jej jednostki organizacyjne lub podmioty zależne, ale również charakter zadania użyteczności publicznej takiego działania. Co więcej, w doktrynie wskazuje się, że „obligatoryjność zadań nie musi oznaczać w każdym przypadku ciągłego udzielania świadczeń, lecz także polegać na pozostawianiu przez aparat gminny w ciągłej gotowości do podjęcia

⁶⁶⁶ A. Wojtkowiak, *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio” 2006/4, s. 168; P. Tatarkiewicz, *Współpraca przedsiębiorstw energetycznych i gmin w świetle art. 16 ust. 12 ustawy – Prawo energetyczne*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr XCVIII (no 3555), s. 215-216.

⁶⁶⁷ E. Kosiński, M. Trupkiewicz, *Gmina jako podmiot systemu wspierania wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2016/3(78), s. 99.

⁶⁶⁸ E. Kosiński, M. Trupkiewicz, *Gmina jako...*, s. 98.

⁶⁶⁹ M. Szydło, s. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008, 135-137.

⁶⁷⁰ Postanowienie NSA z 8.07.2011 r., I OSK 1131/11, LEX nr 1082569.

⁶⁷¹ M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne...*

konkretnych działań w razie spełnienia się określonych ku temu w ustawie przesłanek”⁶⁷². Zatem, biorąc pod uwagę obowiązek monitorowania sytuacji w zakresie zaopatrzenia w energię oraz możliwość podjęcia działań w przypadku niewydolności rynku, a także rozwój energetyki rozproszonej, który umożliwia jednostce samorządu terytorialnego aktywność w tym obszarze, należy uznać, że działalność taka, o ile spełnia przesłanki z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, może zostać zakwalifikowana jako mieszcząca się w sferze użyteczności publicznej. Należy przy tym jasno rozdzielić zadania gminy w zakresie „planowania” oraz „organizowania” zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w celu uniknięcia przedmiotowych wątpliwości⁶⁷³. Warto podkreślić, że powyższe rozważania dotyczą przede wszystkim zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej. Jak trafnie zauważa doktryna, zupełnie odrębny charakter ma sytuacja, w której gmina sama wytwarza energię i zużywa ją na własne potrzeby, np. w budynkach użyteczności publicznej⁶⁷⁴. W takim przypadku nie budzi wątpliwości, że mieści się to w sferze użyteczności publicznej, ponieważ bezpośrednio służy realizacji zadań własnych gminy.

Omówione powyżej zadania gminy w obszarze energetyki mają charakter zadań własnych. Należy jednak pamiętać, że organy gminy wykonują również inne obowiązki w tej sferze wynikające z powierzonych im kompetencji zgodnie z przekazanymi zadaniami z zakresu administracji rządowej. Przykładem jest wypłata dodatku energetycznego, finansowanego z dotacji celowych budżetu państwa. Warto wskazać także na kompetencje sygnalizowane w Prawie energetycznym, a szerzej rozwinięte w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶⁷⁵. Zgodnie z art. 91 tej ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta i starosta są obowiązani do wydania opinii co do wojewódzkiego programu ochrony powietrza przyjmowanego przez zarząd województwa. Obowiązek ten nie ma jedynie charakteru formalnego, ponieważ program ochrony powietrza, podobnie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stanowi istotny punkt odniesienia dla realizacji zadań gminy. Są to zatem dwa kluczowe dokumenty wskazane w art. 18 ust. 2 ustawy prawo energetyczne. Jeden uchwalany przez radę gminy i drugi, na który wójt, burmistrz lub prezydent miasta i starosta mogą wywierać realny wpływ. Dlatego tak ważne jest, aby w procesie ich

⁶⁷² S. Płażek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Drebnkowski, P. J. Suwaj, 2023, art. 7, Legalis.

⁶⁷³ Ł. Rozmysłowski, *Granica zadania...*, s. 64-65.

⁶⁷⁴ E. Kosiński, M. Trupkiewicz, *Gmina jako...*, s. 99.

⁶⁷⁵ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 54 ze zm.).

uchwalania lub opiniowania organy te uwzględniały specyfikę swojego terytorium i lokalne warunki zaopatrzenia w energię.

Gmina jest odpowiedzialna za realizację zadań związanych z energią, a także, jak omówiono dalej, korzysta z konstytucyjnego domniemania właściwości w zakresie zadań niezastrzeżonych dla innych władz publicznych. Dzięki temu stanowi obecnie najistotniejszy szczebel samorządu terytorialnego w tej dziedzinie. Mimo to doktryna podkreśla, że gminy odgrywają jedynie marginalną rolę w działaniach związanych z zaopatrzeniem w energię i paliwa. Wątpliwości interpretacyjne dotyczące tego, czy realizacja takich zadań jest obowiązkowa, czy gminy mogą podejmować w tym obszarze działania wykraczające poza minimum ustawowe oraz czy zadania te mieszczą się w sferze użyteczności publicznej, w połączeniu z dominującą pozycją przedsiębiorstw energetycznych i wysokim stopniem złożoności problematyki, skutecznie zniechęcają wiele gmin do podejmowania szerszych inicjatyw. Podczas gdy działania takie powinny być nie tylko wprost dozwolone, ale wręcz nagradzane.

Przepisy kompetencyjne wymagają pilnego doprecyzowania na poziomie organów gmin, powiatów i województw, co zostanie omówione w dalszej części niniejszego opracowania. Do czasu wprowadzenia odpowiednich regulacji struktury społeczności energetycznych już teraz dają jednostkom samorządu terytorialnego możliwość rozwijania lokalnej generacji i zarządzania energią w sposób dostosowany do ich potrzeb, co stanowi ważny krok w kierunku zwiększenia ich zaangażowania w rozwijanie energetyki rozproszonej.

4.2. Analiza zakresu zadań dotyczących energii na poziomie powiatu

Zadania powiatu zostały określone enumeratywnie w ustawie o samorządzie powiatowym, przy czym w katalogu tym nie uwzględniono zadań związanych z zaopatrzeniem w energię elektryczną⁶⁷⁶. W przeciwieństwie do gminy, powiat nie korzysta z konstytucyjnego ani ustawowego domniemania właściwości, co oznacza, że nie można przypisać mu zadań publicznych, które nie zostały wyraźnie wskazane w przepisach prawa. W doktrynie sytuacja ta jest oceniana negatywnie. A. Wierzbica wskazuje, że brak tego rozwiązania stanowi istotne przeoczenie ustawodawcy⁶⁷⁷, które ogranicza możliwość samodzielnego działania powiatów. W efekcie powiaty, w przeciwieństwie do gmin czy województw, nie mogą elastycznie dostosowywać swoich działań do lokalnych potrzeb, co osłabia ich rolę w systemie samorządu

⁶⁷⁶ Zob. Wyrok NSA z 3.07.2002 r., I SA/Ka 631/02; wyrok WSA z 26.04.2006 r., IV SA/Wr 259/05.

⁶⁷⁷ A. Wierzbica, *Domniemanie właściwości...*, s. 6-14.

terytorialnego. Zadania związane z energią przypisane gminie nie mogą zostać również na powiat przeniesione, ponieważ są to normy kompetencyjne i tylko ustawa mogłaby pozwolić na takie przeniesienie⁶⁷⁸, obecne brzmienie ustawy prawo energetyczne nie dopuszcza takiej możliwości. Zatem jedną z niewielu form w jakich powiat może działać w zakresie energii będzie angażowanie się w społeczności energetyczne.

Brak zadań w zakresie energii na poziomie powiatu jest szczególnie negatywnie odbierany w perspektywie istotnych zadań w zakresie zarządzania kryzysowego na tym poziomie samorządu. Na podstawie art. 17 ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁶⁷⁹ starosta odpowiada m.in. za kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu, realizację zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym opracowanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego czy organizację i realizację zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Zatem tworzy to pewien paradoks, w którym starosta odpowiada za skutki przerw w dostawach energii, ale nie ma kompetencji, by zawczasu kształtować warunki ich uniknięcia lub ograniczenia. Powiat zarządza infrastrukturą, której ciągłość działania decyduje o bezpieczeństwie ludzi i podstawowych usług publicznych, powinien zatem dysponować zadaniami związanymi z budowaniem odporności energetycznej ponad gminami. Jak wskazuje I. Lipowicz, jednym z nowych obszarów zadań powiatu będzie zarządzanie kryzysowe i reakcja na nowe zagrożenia, w tym bezpieczeństwa energetycznego. Wskazuje, że zachodzące zmiany klimatyczne wymagają usprawnienia działania organów powiatu w warunkach klęsk żywiołowych i związanych z nimi katastrof technicznych, zanim zostanie to uczynione po wystąpieniu jakiegoś kryzysu⁶⁸⁰. Należy się z tym podejściem zgodzić.

Ciekawym aspektem, który warto poruszyć w tym miejscu jest też problematyka metropolii. Koncepcja powiatu metropolitalnego dla Górnego Śląska i Zagłębia zakładała, że zarządzanie konurbacją najlepiej oprzeć na jednostce samorządu terytorialnego, bez tworzenia nowego szczebla samorządu. Gminy miały zachować odrębność i zadania lokalne, a szczególnie powiat, zmodyfikowany ustawowo, przejąć sprawy ponadgminne ważne dla całej aglomeracji. Projekt wniesiony do Sejmu 30 sierpnia 2013 r. odszedł jednak od tych założeń, przewidując obsadzanie rady przez przedstawicieli wybieranych w gminach oraz powierzenie Radzie Ministrów kompetencji do tworzenia i znoszenia powiatów metropolitalnych w drodze

⁶⁷⁸ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Poznań 2006, s. 145.

⁶⁷⁹ Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).

⁶⁸⁰ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 241.

rozporządzenia⁶⁸¹. Następnie przyjęto ustawę o związkach metropolitalnych⁶⁸², która obowiązywała zaledwie 463 dni i na jej podstawie nigdy nie utworzono związku metropolitalnego⁶⁸³. Następnie 1 lipca 2017 r. został utworzony związek metropolitalny w województwie śląskim, na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 26 czerwca 2017 r.⁶⁸⁴. Sposób tworzenia oraz działania związku metropolitalnego reguluje ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim, analizując ją pod kątem nowych zadań z zakresu energii wskazać należy wyłącznie dodanie „prowadzenia działań na rzecz ochrony klimatu oraz adaptacji do zmian klimatu”, co jest zadaniem bardzo niedookreślonym. Tak rozwiązana sprawa metropolii tworzy pewien chaos. Wskazać należy zatem na koncepcję J.H. Szlachetko, który stwierdza, że samorząd metropolitalny powinien mieć formę organizacyjną jednostki samorządu terytorialnego, lokalnego – zwaną „metropolią”. Stanowiłaby ona jednostkę samorządu „średniego stopnia”, zastępując jednocześnie, jedynie na tzw. obszarach metropolitalnych, powiaty. Model samorządu terytorialnego byłby więc w dalszym ciągu trójstopniowy, z tym zastrzeżeniem, że na terenach najsilniej zurbanizowanych występowałyby metropolie, a na pozostałych terenach powiaty⁶⁸⁵. Oznaczałoby to potrzebę objęcia reformą przede wszystkim samorząd powiatowy⁶⁸⁶. Pozwoliłoby to również na ustalenie na nowo zadań związanych z energią dla metropolii, z uwzględnieniem wszystkich konstytucyjnych standardów. W szczególności metropolia powinna odpowiadać wymogom, o których mowa w art. 163, art. 164, art. 165, art. 167, art. 168, art. 169 i innych Konstytucji⁶⁸⁷. Jak wskazuje się w doktrynie, „Cechą szczególną obszarów metropolitalnych jest występowanie więzi i powiązań o charakterze funkcjonalnym (przestrzennym, zadaniowym, społecznym, gospodarczo-funkcjonalnym), których celem pośrednim jest zatarcie granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Dlatego też celem ustawodawcy jest wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających ich sprawne funkcjonowanie, a nie dostosowywanie do konkretnej struktury podziału zasadniczego.”⁶⁸⁸. H. Izdebski słusznie

⁶⁸¹ R. Marchaj, *Przegląd wybranych koncepcji zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 437-438.

⁶⁸² Ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.).

⁶⁸³ R. Marchaj, *Przegląd wybranych...*, s. 439-441.

⁶⁸⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 26.06.2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą "Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia" (Dz.U. poz. 1290).

⁶⁸⁵ J.H. Szlachetko, *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie*, „Samorząd Terytorialny” 2021/1-2, s. 16-34.

⁶⁸⁶ J.H. Szlachetko, *Zakres działania i zadania samorządu metropolitalnego w świetle koncepcji MEGapolis. Postulaty de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2021/7-8, s. 38-47.

⁶⁸⁷ J. H. Szlachetko, *Zakres działania...*, s. 38-47.

⁶⁸⁸ M. Augustyniak, *Formy współdziałania j.s.t. i obszary metropolitalne* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 378.

proponuje odróżniać metropolię, ściślej obszar metropolitalny, od aglomeracji. Metropolia to organiczny układ blisko powiązanych jednostek lokalnych, który spełnia kryteria art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Aglomeracja natomiast ma charakter bardziej mechaniczny i zadaniowy: powstaje po to, by rozwiązać określony problem, na przykład w zakresie transportu zbiorowego, gospodarki wodno-ściekowej czy gospodarki odpadami⁶⁸⁹. Ma to szczególnie sens również w przypadku zadań związanych z energią, co pozwoliłoby na współpracowanie blisko powiązanych jednostek lokalnych. Konieczne przy tym byłoby uwzględnienie metropolii w ramach społeczności energetycznych.

4.3. Analiza zakresu zadań dotyczących energii na poziomie województwa

Samorząd województwa jest uregulowany w ustawie o samorządzie województwa, zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy jest to regionalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Władze regionalne powinny być skupione szczególnie na gospodarce, rozwoju ekonomicznym i cywilizacyjnym, także międzynarodowej współpracy gospodarczej, promocji regionu czy planowaniu przestrzennym. Na poziomie regionu, najważniejszym odbiorcą działań będzie zatem przedsiębiorca i gospodarka, podczas gdy na poziomie lokalnym był to obywatel⁶⁹⁰.

4.3.1. Zadania województwa w zakresie energii

Katalog zadań realizowanych przez województwo nie ma przymiotu enumeratywności, umożliwia to przypisanie województwu nowych zadań ściśle związanych z jego regionalnym charakterem. Jako jedyna jednostka samorządowa o takim profilu naturalnie obejmuje zadania wynikające z rozwoju regionu⁶⁹¹. W katalogu wskazanym w art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie wskazano żadnych zadań z zakresu energetyki, jednak ust. 2 tego przepisu wskazuje, że inne ustawy „mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa”⁶⁹². Działanie takie zrealizowano m.in. w ustawie prawo energetyczne, w art. 17 ustawy wskazano, że: „Samorząd województwa uczestniczy w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa w zakresie określonym w art. 19 ust. 5 oraz bada zgodność planów

⁶⁸⁹ M. Augustyniak, *Formy współdziałania...*, s. 378.

⁶⁹⁰ B. Dolnicki [w:] *Samorząd województwa. Komentarz*, red. J. Bryła, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Wierzbica, B. Dolnicki, Warszawa 2023, art. 2, Lex.

⁶⁹¹ R. Cybulska [w:] *Samorząd województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2023, art. 14, Lex.

⁶⁹² Art. 14 ust. 2 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566).

zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa.”⁶⁹³. Jest to przepis poprzedzający art. 18 określający zadania własne gminy w zakresie energii, co wskazuje na wagę kompetencji samorządu województwa. W zakresie współpracy z gminami samorząd województwa ma również istotne kompetencje opiniowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, ustawa jednak wskazuje granice, jakie mają być badane przez samorząd województwa, tj. koordynacja współpracy z innymi gminami oraz w zgodność z polityką energetyczną państwa.

Sejmik województwa uchwała plan zagospodarowania przestrzennego oraz strategię rozwoju regionu, które mają istotne znaczenie z perspektywy sektora energetycznego, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy prawo energetyczne. Przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłem lub dystrybucją paliw gazowych czy energii opracowują plany rozwoju obejmujące zaspokojenie bieżących i przyszłych potrzeb na paliwa lub energię na okres co najmniej trzech lat. Przy sporządzaniu tych planów kluczową rolę odgrywają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także plany uchwalone przez sejmik województwa. W przypadku ich braku uwzględniane są strategie rozwoju województwa. Co więcej, w ust. 12 tego przepisu wskazano, że podczas ustalania takiego planu rozwoju, przedsiębiorstwo energetyczne powinno współpracować z samorządem województwa w celu racjonalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Zgodnie z przepisem taka współpraca powinna polegać na przekazywaniu podmiotom przyłączonym do sieci informacji o planowanych przedsięwzięciach wpływających na pracę urzędów lub warunki dostaw oraz na zapewnieniu spójności między planami przedsiębiorstw energetycznych a strategiami i planami sporządzanymi przez samorząd województwa. Samorząd województwa jest też zobowiązany do przekazywania nieodpłatnie przedsiębiorstwom energetycznym określonych informacji. Ma on więc pewien wpływ na sektor energii, jednak znacznie bardziej ograniczony niż gmina.

Mimo to, warto wskazać inicjatywy jakie podejmują wybrane województwa w zakresie energii, mimo braku bezpośrednich podstaw do działania w tym obszarze. Przykładem może być Mazowiecka Agencja Energetyczna działająca jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). Została powołana w 2007 r. z inicjatywy Rady ds. Przedsiębiorczości przy Marszałku Województwa Mazowieckiego. Jest to inicjatywa, która grupuje udziałowców z różnych sektorów, np. Samorząd Województwa Mazowieckiego, kilkanaście gmin, kilkanaście miast, miejskie spółki

⁶⁹³ Art. 17 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).

komunalne, liczne spółki prywatne, instytuty badawcze, stowarzyszenia oraz izby gospodarcze, tworząc szerokie partnerstwo regionalne na rzecz rozwoju energetyki⁶⁹⁴. Zajmuje się ona koordynacją działań energetycznych w regionie, wspieraniem planowania energetycznego w gminach, monitorowaniem rynku OZE oraz promowaniem efektywnego i zrównoważonego wykorzystania lokalnych zasobów energetycznych. Jej celem jest realizacja i nadzór nad regionalną polityką energetyczną oraz aktywizacja lokalnych uczestników, gmin, gospodarstw domowych, rolnych i przedsiębiorców, w działaniach na rzecz bezpieczeństwa energetycznego Mazowsza. Agencja może być finansowana ze środków unijnych i była współfinansowana w latach 2009–2012 z unijnego programu „Inteligentna Energia dla Europy”⁶⁹⁵. Innym przykładem zaangażowania Samorządu Województwa Mazowieckiego w obszar energetyki jest program „Mazowsze dla społeczności energetycznych”. W jego ramach zarząd województwa zabezpieczył 5 milionów zł na lata 2025–2026, przeznaczone dla gmin rozwijających spółdzielnie energetyczne i klastry energii. Program ma charakter dotacyjny i systemowo wpisuje mazowieckie gminy w sieć energetyki rozproszonej. Samorząd pełni tu rolę inicjatora, koordynatora i finansującego, a także partnera instytucjonalnego – czego dowodem jest podpisane porozumienie z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. w zakresie wspierania zielonych inwestycji. Działania te mają na celu zwiększenie udziału lokalnych źródeł OZE, poprawę efektywności energetycznej oraz przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu, wpisując się w Strategię Rozwoju Województwa Mazowieckiego 2030+⁶⁹⁶.

4.3.2. Analiza zakresu zadań dotyczących energii realizowanych przez wojewodów

Wspomniany wyżej art. 17 ustawy praw energetyczne, regulujący zadania samorządu województwa, w poprzednim brzmieniu przyznawał wojewodzie kompetencję do badania zgodności planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa oraz z obowiązującymi przepisami⁶⁹⁷. Zmiana tego przepisu, obowiązująca od 1 stycznia 2006 r., była elementem szerszej reformy podziału zadań i kompetencji administracji terenowej. Jej konsekwencją było przekazanie zadań i odpowiadających im kompetencji w tym zakresie z wojewodów na rzecz samorządu województwa⁶⁹⁸.

⁶⁹⁴ Mazowiecka Agencja Energetyczna – strona główna, <https://www.mae.com.pl/> (dostęp: 25.08.2025 r.).

⁶⁹⁵ Mazowiecka Agencja Energetyczna – strona główna, <https://www.mae.com.pl/> (dostęp: 25.08.2025 r.).

⁶⁹⁶ Witryna Mazovia.pl, *Rusza nowy program wsparcia – „Mazowsze dla społeczności energetycznych”*, <https://mazovia.pl> (dostęp: 24.08.2025 r.).

⁶⁹⁷ Art. 17 ust. 2 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504).

⁶⁹⁸ *Prawo energetyczne, komentarz do zmiany*, <https://sip.lex.pl/#/act-commentary/16798478/17218345/2006-01-01> (dostęp: 30.11.2024 r.).

Wojewoda nie ma obecnie kompetencji bezpośrednio związanych z zarządzaniem energią, w tym obszarze jest odpowiedzialny za czynności organizacyjne, jak np. przyznawanie dotacji na wypłatę dodatków energetycznych. Zgodnie z art. 5g ustawy prawo energetyczne, gmina składa wniosek o dotację do wojewody raz na kwartał, po czym wojewoda występuje do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o zwiększenie budżetu w przewidzianym ustawowo terminie. Następnie wojewoda przekazuje środki finansowe gminom w miesięcznych ratach. Po otrzymaniu dotacji gminy są zobowiązane do ich rozliczenia, które wojewoda przedstawia właściwemu ministrowi.

Rola wojewody w tym obszarze nie wynika wyłącznie z historycznych uwarunkowań podziału administracyjnego. Na kanwie bezpieczeństwa energetycznego wskazać należy, że zaopatrzenie w energię, surowce energetyczne i paliwa są jednym z systemów zaliczających się do infrastruktury krytycznej w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁶⁹⁹. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda, zatem mimo braku zadań dotyczących zarządzania energią czy podstaw do jej wytwarzania, wojewoda będzie pełnił istotną funkcję dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

5. Formy realizowania zadań i kompetencji w zakresie energii przez jednostki samorządu terytorialnego

5.1. Bariery działania samorządu terytorialnego w zakresie energii

Powyższa analiza wyraźnie pokazuje, że obecny sposób przypisywania zadań jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie energii koncentruje się przede wszystkim na poziomie gmin. Pewne zadania przewidziano również dla województwa, jednak poziom powiatowy pomimo posiadania licznych obowiązków związanych z bezpieczeństwem i zarządzaniem kryzysowym pozostaje w zasadzie pominięty w sferze polityki energetycznej. Jest to szczebel lokalny i tym samym nadal bardzo bliski obywatelom, co jeszcze wyraźniej uwidacznia dysproporcję oraz rodzi pytania o zasadność takiego rozdziału. Warto rozważyć, czy wyłączenie powiatów z realizacji zadań energetycznych nie prowadzi do mniej efektywnego zarządzania energią, a w konsekwencji do pogorszenia bezpieczeństwa energetycznego na poziomie lokalnym. Na ten moment nawet w samym dokumencie kierunkowym, jakim jest Polityka energetyczna Polski do 2040 r. wskazano właśnie na te dwa poziomy, zupełnie nie odnosząc się do powiatów: „niezwykle ważne jest zapewnienie

⁶⁹⁹ Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).

planowania energetycznego na poziomie gmin i regionów – ma to kluczowe znaczenie dla racjonalnej gospodarki energetycznej, poprawy jakości powietrza oraz wydobycia lokalnego potencjału”⁷⁰⁰.

Należy podkreślić, że jedynie gmina jest konstytucyjnie zagwarantowana jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Istnienie powiatów i województw wynika wyłącznie z decyzji ustawodawcy, podjętej na podstawie art. 164 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z tym przepisem podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, a inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego określa ustawa. Oznacza to, że model trójstopniowy nie jest konstytucyjnym nakazem, lecz wyborem ustawodawcy, który mógłby – zachowując obowiązek istnienia gmin – wprowadzić inny układ samorządu terytorialnego. Za H. Izdebskim, wskazać należy, że ustawodawca ma obowiązek wprowadzić co najmniej jeden dodatkowy szczebel samorządu terytorialnego⁷⁰¹ – poziom regionalny. Skoro zdecydowano się na trójstopniowy podział, zasadne jest zapewnienie możliwości działania wszystkim jego szczeblom w obszarze energii, zamiast ograniczania roli powiatów.

Zakres władztwa publicznego pozostający w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego jest przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego a nie odrębną, własną władzą samorządu⁷⁰². Ciekawe podejście do samorządu terytorialnego prezentuje A. Kroński, wskazuje on, że „samorząd terytorialny jest wynikiem instynktu samozachowawczego. Nadanie powstałemu na tym gruncie związkowi imperium leży w interesie państwa, potęguje bowiem poczucie łączności obywatela z państwem i co za tym idzie stanowi czynnik twórczo-państwowy”⁷⁰³. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, dzięki temu to nie państwo jest podmiotem ich praw i obowiązków, lecz one same mają zadania własne i wykonują je we własnym imieniu⁷⁰⁴. Samorząd terytorialny sprawuje władzę samodzielnie nie tylko na podstawie przepisów prawa, lecz także jako instytucja zakorzeniona w potrzebach i tożsamości wspólnoty lokalnej. Tym samym realizuje się prawo tej wspólnoty do samorządzenia. W tym ujęciu zasady pomocniczości i decentralizacji wzajemnie się dopełniają, ponieważ wskazują,

⁷⁰⁰ Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z 2.02.2021 r., Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., s. 11.

⁷⁰¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 99.

⁷⁰² Wyrok TK z 26.05.2015 r. Kp 2/13, OTK-A 2015/5, poz. 65.

⁷⁰³ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

⁷⁰⁴ M. Błachucki, *Samorząd powszechny jako osoba prawa publicznego w ujęciu polskiej doktryny prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, M. Mazuryk, S. Jaśkiewicz (red.), Warszawa-Siedlce 2011, s. 143.

że władza samorządowa wyrasta oddolnie ze wspólnoty, a nie jest wyłącznie rezultatem podziału kompetencji dokonanego przez ustawodawcę⁷⁰⁵. Jeśli wspólnoty lokalne dostrzegają potrzebę działania w obszarze energii jako istotnego elementu dobrobytu i gwarancji ich praw, konieczne jest stworzenie warunków umożliwiających samorządom funkcjonowanie w tym zakresie.

Warto w tym zakresie wyjść od stwierdzenia, że energia stała się kluczowym aspektem funkcjonowania zarówno państwa, jak i obywateli⁷⁰⁶. Coraz wyraźniej widać rosnące zainteresowanie innowacjami energetycznymi na poziomie lokalnym, w szczególności OZE⁷⁰⁷. Zagadnienia związane z ochroną środowiska, neutralnością klimatyczną oraz ograniczaniem działań mających negatywny wpływ na przyrodę zyskują coraz większą wagę, ponieważ przekładają się bezpośrednio na warunki życia i ochronę zdrowia. W literaturze wskazuje się, że są to priorytety, które powinny mieć zarówno obecnie, jak i w przyszłości strategiczne znaczenie w działalności władz samorządowych⁷⁰⁸. Podkreśla się nawet, że należy się spodziewać, iż cele związane z zieloną energią będą nie tylko alternatywą wobec tradycyjnych zadań, lecz staną się standardem działania jednostek samorządu terytorialnego, ich jednostek organizacyjnych oraz podmiotów komunalnych⁷⁰⁹. Nie jest to przy tym wyłącznie teoretyczna obserwacja, ponieważ coraz więcej samorządów na poziomie lokalnym podejmuje faktyczne działania przyczyniające się do kreowania nowej polityki energetycznej. Celem jest zarówno poprawa stanu środowiska i jakości życia mieszkańców, jak i czysto obniżenie kosztów ponoszonych za energię elektryczną⁷¹⁰.

Samorząd terytorialny jest w naturalny sposób predysponowany do podejmowania działań w tak złożonych obszarach, jak energia, ponieważ może rozwijać i wdrażać innowacje poprzez łączenie różnych pól swojej aktywności, takich jak zagospodarowanie przestrzenne czy gospodarka komunalna. Wskazuje się nawet, że samorządy i społeczności lokalne będą odgrywać wiodącą rolę w procesie transformacji energetycznej⁷¹¹. Mogą więc integrować

⁷⁰⁵ M. Kasiński, *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 217.

⁷⁰⁶ Zob. S. Stec, E.J. Szymańska, *Energy Innovation of Polish Local Governments*, "Energies" 2022/15(1414).

⁷⁰⁷ S. Stec, E.J. Szymańska, *Energy Innovation*..., s. 2.

⁷⁰⁸ A. Alińska, *Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań zrównoważonego rozwoju i zielonej gospodarki*, „Finanse Samorządowe” 2023, s. 205.

⁷⁰⁹ A. Alińska, *Jednostki samorządu*..., s. 213.

⁷¹⁰ S. Stec, E.J. Szymańska, *Energy Innovation*..., s. 2.

⁷¹¹ S. Skwierz, M. Lewarski, V. Krupin, A. Gorzałczyński, R. Jeszke, M. Pyrka, M. Rosłaniec, W. Rabiega, J. Boratyński, I. Tatarewicz, J. Witajewski-Baltvilks, A. Wąs, P. Kobus, I. Tobiasz, A. Tylka, M. Cygler, M. Sekuła, *Polska Net-Zero 2050: Podręcznik Transformacji Energetycznej dla*

realizację polityki klimatyczno-energetycznej z zadaniami dotyczącymi infrastruktury technicznej i społecznej, metodami pozyskiwania energii, działaniami na rzecz ochrony środowiska naturalnego⁷¹², transportu publicznego, gospodarki odpadami, modernizacji terenów wiejskich oraz gospodarki wodnej⁷¹³, a także wpływem na poszczególne podsystemy społeczne, takie jak badania i edukacja, produkcja i usługi czy infrastruktura⁷¹⁴. Mają również szeroki zakres własności, są właścicielami wielu budynków użyteczności publicznej, czy też administrują mieszkaniem komunalnym, odpowiadając za dostarczanie energii elektrycznej i ciepła do tych budynków⁷¹⁵. Co więcej, organy samorządu dysponują skutecznymi narzędziami w obszarze inwestycji energetycznych, budowlanych i transportowych, a także w zakresie prowadzenia kampanii społecznych, które mogą zmieniać podejście obywateli do transformacji energetycznej⁷¹⁶. Jako takie istotne narzędzia można wymienić możliwość wyboru kierunku i skali wydatkowania środków publicznych, uprawnienia w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego, możliwość stosowania zamówień publicznych⁷¹⁷ czy przygotowanie planów rozwoju w zakresie zaopatrzenia powiatu w gmin i miast w paliwa i energię⁷¹⁸. Każde z tych zadań i kompetencji definitywnie może mieć znaczący wpływ na zarządzanie energią na poziomie lokalnym i powstawanie nowych inwestycji. Samo planowanie przestrzenne pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na kształtowanie przestrzeni zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju poprzez promowanie transportu publicznego, ochronę terenów zielonych czy ograniczanie emisji zanieczyszczeń⁷¹⁹. W ramach zamówień publicznych może być to kreowanie zamówień na produkty i usługi z określonym wpływem na środowisko, a więc na przykład zmniejszonym zakresem emisji bądź zmniejszoną ilością odpadów⁷²⁰. Wszystkie te możliwości są jednak pośrednimi sposobami oddziaływania na temat energii.

Mimo tak szerokiego zakresu możliwych do podjęcia działań oraz narzędzi, które mogą być wykorzystane, jednostki samorządu terytorialnego często nie nadążają za transformacją

Samorządów, <https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Polska-net-zero.-Podrecznik-transformacji-energetycznej-dla-samorzadow.pdf> (dostęp: 18.06.2025 r.), s. 12.

⁷¹² S. Stec, E.J. Szymańska, *Energy Innovation...*, s. 6.

⁷¹³ A. Alińska, *Jednostki samorządu...*, s. 206.

⁷¹⁴ S. Stec, E.J. Szymańska, *Energy Innovation...*, s. 24.

⁷¹⁵ S. Stec, E.J. Szymańska, *Energy Innovation...*, s. 2.

⁷¹⁶ S. Stec, E.J. Szymańska, *Energy Innovation...*, s. 24.

⁷¹⁷ A. Alińska, *Jednostki samorządu...*, s. 206.

⁷¹⁸ S. Skwierz, M. Lewarski, V. Krupin, A. Gorzałczyński, R. Jeszke, M. Pyrka, M. Rosłaniec, W. Rabiega, J. Boratyński, I. Tatarewicz, J. Witajewski-Baltvilks, A. Wąs, P. Kobus, I. Tobiasz, A. Tylka, M. Cygler, M. Sekuła, *Polska Net-Zero 2050...*, s. 12.

⁷¹⁹ A. Alińska, *Jednostki samorządu...*, s. 212.

⁷²⁰ A. Alińska, *Jednostki samorządu...*, s. 212.

energetyczną⁷²¹. Może to wynikać z ograniczeń w zakresie zadań, które są im przypisane lub w zakresie kompetencji przypisanych konkretnym organom. Na ten moment zadania jednostek samorządu terytorialnego zostały sprowadzone właściwie wyłącznie do planowania zabezpieczenia energetycznego, a nie podejmowania konkretnych działań w zakresie zabezpieczenia energetycznego obszaru oddziaływania danej jednostki⁷²². Planowanie ogranicza się do podjęcia decyzji co do tego jakie cele mają być osiągnięte w określonym przedziale czasowym w przyszłości oraz co trzeba zrobić, aby te cele osiągnąć⁷²³. To ograniczenie może wpływać również na to, że jednostki samorządu terytorialnego nie podejmują działań w obszarach, w których mogłyby je podejmować na bazie obowiązującej regulacji prawnej.

Jak zostało wskazane wyżej, zadania z zakresu energii należy przypisać do działań o charakterze użyteczności publicznej, które mają służyć bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności, w tym przypadku wspólnoty samorządowej. Może to jednak kreować pewne obawy po stronie samorządów, w zakresie możliwości przekroczenia sfery użyteczności publicznej. M. Szyrski wskazuje, że wybierając innowacyjne formy tego zabezpieczenia, czyli m.in. OZE, ciężko byłoby mówić o jakimkolwiek przekraczaniu granic, ponieważ efekt takiego wyboru pozostaje taki sam i ma za zadanie zaspokoić potrzeby ludności⁷²⁴. Należy jednak stwierdzić, że konieczna jest zmiana, która pozwoli organom jednostek samorządu terytorialnego z każdego szczebla mieć poczucie możliwości podejmowania działań w zakresie energii bez obawy o przekroczenie swoich kompetencji. To prowadzi do konieczności przeanalizowania kolejnego problemu, którym jest relacja pomiędzy samorządem a władzą centralną.

Działania w zakresie transformacji energetycznej będą wymagały zaangażowania bardzo wielu podmiotów⁷²⁵, w tym zarówno podmiotów samorządowych, jak i rządowych. W tym kontekście istotne znaczenie ma koncepcja samotności ustrojowej samorządu

⁷²¹ M. Czopek, M. Ślebioda, *Energooszczędność i odnawialne źródła energii w zadaniach realizowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Współczesne wyzwania zarządzania samorządem lokalnym. Analiza wieloaspektowa*, red. M. Czopek, J. Walczak, Poznań 2024, s. 476-477.

⁷²² M. Szyrski, *Znaczenie gospodarki komunalnej w rozwoju sfery OZE* [w:] *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2017, s. 95-101.

⁷²³ A. Walaszek-Pyziół, *Szczególne regulacje działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych* [w:] *System Prawa Administracyjnego, Publiczne prawo Gospodarcze*, Tom 8a, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013, s. 158.

⁷²⁴ M. Szyrski, *Znaczenie gospodarki...*, s. 86-93.

⁷²⁵ S. Skwierz, M. Lewarski, V. Krupin, A. Gorzałczyński, R. Jeszke, M. Pyrka, M. Rosłanec, W. Rabiega, J. Boratyński, I. Tatarewicz, J. Witajewski-Baltvilks, A. Wąs, P. Kobus, I. Tobiasz, A. Tylka, M. Cygler, M. Sekuła, *Polska Net-Zero 2050...*, s. 12.

terytorialnego opisana przez M. Stahl⁷²⁶. Wskazuje ona, że samorząd terytorialny nie jest całością organizacyjną podzieloną na jednostki, które pozostają w jakimkolwiek stosunku organizacyjnym do tej całości⁷²⁷. Każda jednostka samorządu terytorialnego, gmina, powiat czy województwo, działa samodzielnie w warunkach decentralizacji, która oznacza określoną prawem niezależność w granicach ustawowo dopuszczalnych⁷²⁸. D. Dolnicki i J. Jagoda wskazują, że „samodzielność ta jest prawem podmiotowym (publicznym i także prywatnym), co oznacza, że gminy w granicach prawa, w celu realizacji zadań publicznych, mogą w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, z wyłączeniem innych podmiotów, w szczególności organów państwowych, podejmować i wykonywać wszelkie czynności (rozstrzygnięcia) mieszczące się w zakresie ich działania, a w przypadku naruszenia ich praw podmiotowych (zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*), przez działanie lub zaniechanie innych podmiotów, przysługuje im roszczenie służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu oraz prawo zwrócenia się do sądu w celu ochrony swej samodzielności”⁷²⁹. A. Wróbel również opowiada się za przyznaniem zasadzie samodzielności statusu konstytucyjnej zasady prawa. Wskazuje jednak, że nie przysługują jednostkom samorządu terytorialnego w związku z nią roszczenia, ale może uzasadnić uruchomienie kontroli sądowej w przypadku nadmiernej ingerencji państwa bądź ustawodawcy w obszar chroniony tą zasadą⁷³⁰. To właśnie ta samodzielność wydaje się być determinantą skutecznego działania samorządu terytorialnego. Jak wskazuje I. Lipowicz: „siłą samorządu terytorialnego była zawsze elastyczność działania, bliskość adresatów norm, silne, wyraźne sygnały zwrotne w przypadku popełniania błędów przez władzę centralną, regionalną i lokalną. Aby wprowadzić mechanizmy korygujące, czerpać z jednych zasobów, aby zaspokoić potrzeby w innych – samorząd terytorialny musi mieć dużą możliwość elastycznego działania, przenoszenia zasobów, działania właśnie na własny rachunek i na własną odpowiedzialność (również wyborczą), a także dostosowywania elastycznych korekt”⁷³¹.

Postrzeganie jednostek samorządu terytorialnego jako jednolitego podmiotu administracyjnego jest nie tylko błędne, lecz także szkodliwe dla efektywności ich działania. Już obecnie obserwowane są symptomy deficytu zaufania, zarówno ze strony innych organów

⁷²⁶ M. Stahl, *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?* [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 25.

⁷²⁷ P. Orzech, M. Stefaniuk [w:] *Prawo energetyczne...*, art. 17.

⁷²⁸ P. Orzech, M. Stefaniuk [w:] *Prawo energetyczne...*, art. 17.

⁷²⁹ B. Dolnicki, J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, art. 2, nr 13.

⁷³⁰ A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 356.

⁷³¹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 318.

władzy publicznej, jak i obywateli, wobec struktur lokalnych. Jak zauważają S. Czaja i A. Becla, w polskich realiach pojawia się zjawisko alienacji urzędów i struktur samorządowych. Wynika ono z braku właściwego rozumienia zasady pomocniczości, co stanowi konsekwencję historycznie ograniczonego doświadczenia Polski w zakresie samodzielnego zarządzania. Zgodnie z zasadą pomocniczości „każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie wykonane przez szczebel niższy. Wyraża ją znane powiedzenie: tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe oraz tyle państwa, na ile to niezbędne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe”⁷³². W literaturze wskazuje się, że „Pomocniczość odnosi się więc do całości mechanizmów organizacji państwa, w tym na poziomie lokalnym, skupiającym sprawy publiczne o nieraz większym znaczeniu dla mieszkańców aniżeli sprawy wagi państwowej. W tym znaczeniu sprowadza się do idei, zgodnie z którą wszelkie decyzje dotyczące obywateli powinny być podejmowane jak najbliżej jednostki, a decyzje na szczeblach wyższych powinny być podejmowane jedynie tam, gdzie ich efektywność będzie największa”⁷³³. W praktyce jednak zasada ta w Polsce funkcjonuje w ograniczonym zakresie. Zamiast współpracy między władzą centralną a jednostkami lokalnymi i regionalnymi obserwuje się rywalizację o wykonywanie zadań publicznych. Prowadzi to do alienacji urzędów, które coraz częściej są postrzegane przez obywateli jako instytucje odległe, co skutkuje brakiem zainteresowania sprawami lokalnymi⁷³⁴.

Istnienie i sprawne funkcjonowanie struktur lokalnych są absolutnie kluczowe, zwłaszcza z punktu widzenia energetyki rozproszonej i lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Jak słusznie wskazuje I. Lipowicz, „Państwo zorganizowane centralistycznie, jednolicie, w sposób sztywny jest pozornie silniejsze, ale tylko do momentu wielkiego kryzysu. [...] Sztywne, scentralizowane struktury są już »budowlami poprzedniej epoki«, kiedy to informacja, cenna i rzadka, nie była dostępna szczeblom niższymi: mozolnie zbierały one swoje dane, aby dopiero szczebel centralny dokonał koniecznej agregacji i podjął decyzję na podstawie swoich zasobów informacji. W epoce cyfrowej informacja, ekspertyza, nawet działanie teleadministracyjne (telemedycyna, monitoring) mogą być dostępne każdej gminie i może ona wtedy zareagować natychmiast, w sposób adekwatny do zagrożenia, jeżeli wcześniej uzgodniono odpowiednie procedury i jeżeli ustawodawca pozostawił odpowiednią

⁷³² S. Czaja, A. Becla, *Powyborcze wnioski i spostrzeżenia dla samorządności terytorialnej w Polsce w 2024 roku* [w:] *Współczesne wyzwania zarządzania samorządem lokalnym. Analiza wieloaspektowa*, red. M. Czopek, J. Walczak, Poznań 2024, s. 32-33.

⁷³³ D. Cendrowicz, *Pomocniczość jako zasada organizacji pomocy społecznej w samorządzie terytorialnym* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, Lex.

⁷³⁴ S. Czaja, A. Becla, *Powyborcze wnioski...*, s. 32-33.

przestrzeń dla rozstrzygnięć organów samorządu o charakterze zarówno generalnym i abstrakcyjnym, jak i konkretnym oraz dla rozstrzygnięć nadzorczych i koordynacyjnych administracji rządowej⁷³⁵. I rzeczywiście, wiele gmin oraz powiatów jest narażonych na oddziaływanie klęsk żywiołowych, takich jak powodzie, huragany czy trąby powietrzne, które mogą doprowadzić do zerwania linii energetycznych⁷³⁶. Postępujące zmiany klimatu mogą zwiększać intensywność takich zdarzeń. Co więcej w nowej świadomości w jakiej obecnie znajduje się Polska, możliwe są ataki na infrastrukturę krytyczną związane z konfliktami międzynarodowymi, co gorsza obecnie ataki te mogą być fizyczne, jak również cyfrowe. Zatem pozostawienie kwestii bezpieczeństwa energetycznego państwa i obywateli na szczeblu centralnym nie jest już możliwe i konieczne jest zaangażowanie również władz lokalnych, jak i obywateli.

Koncepcja zaangażowania obywateli w tym zakresie jest szczególnie ciekawa. Ponieważ wydaje się, że w tak problematycznym położeniu samorządu terytorialnego, korzyści ze współpracy między samorządem lokalnym, a obywatelami działają w dwie strony. Korzyści dla obywateli są oczywiście bardziej jasne, jak wskazał M. Kulesza, „ostoją czynnika demokratycznego jest samorząd terytorialny, i to samorząd lokalny. To w istocie jedyne miejsca na mapie świata, gdzie obywatel może mieć realny wpływ na bieg spraw”⁷³⁷. Jednak ta możliwość nadania głosu obywatelom również przynosi korzyści jednostce samorządu terytorialnego. Świetnym przykładem korzyści płynących z aktywności obywateli jest sytuacja w gminie Zgierz związana z planowaną koncesją na rozpoznanie złóż w Rogóźnie⁷³⁸. Mimo, że wójtowie kilku gmin oraz organizacje społeczne zgłaszali swoje opinie, organ koncesyjny nie uwzględnił ich stanowiska. Dopiero zdecydowane działania mieszkańców, takie jak protesty, petycje z tysiącami podpisów, zaangażowanie polityków i nagłośnienie sprawy w mediach, doprowadziły do wycofania wniosku przez kopalnię. Wydarzenie to pokazało, że w sytuacjach, gdy kompetencje organów jednostki samorządu terytorialnego są ograniczone, aktywność społeczna może realnie wzmocnić ich pozycję i umożliwić skuteczną obronę lokalnych interesów. Trzecim aspektem korzyści z takiej współpracy jest możliwość rozwoju danego regionu, wykorzystanie potencjału lokalnych przedsiębiorstw i stworzenie lepszych

⁷³⁵ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 208-209.

⁷³⁶ P. Wieczorek, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 83.

⁷³⁷ M. Kulesza, *Samorzady 50 lat po podpisaniu Traktatu Rzymskiego*, „Wspólnota” 2007/13, s. 56.

⁷³⁸ E. Strzelecka, *Samorząd terytorialny w konflikcie energetycznym* [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010/101, Wrocław 2010, s. 112.

warunków dla nowych firm do powstawania na danym terytorium⁷³⁹. Swoistym wyjaśnieniem zmiany charakteru wspólnoty samorządowej w kierunku współpracy może być również zjawisko *sharingu*, czyli globalnego trendu związanego ze współdzieleniem pewnych dóbr na poziomie lokalnym⁷⁴⁰. Mechanizm ten angażuje w sprawy lokalne szersze grono uczestników niż wyłącznie władze samorządowe, umożliwiając dystrybucję zasobów w sposób ukierunkowany na maksymalizację korzyści. Przykładem może być zapewnienie tańszej energii dla gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, przy jednoczesnym wzmacnianiu zaufania do władz lokalnych oraz zwiększaniu atrakcyjności regionu dla inwestorów i przedsiębiorców.

Podkreślić jednak należy, że nie każda jednostka samorządu terytorialnego ma takie same możliwości i zasoby, a wiele z działań, które mogłyby być podejmowane w zakresie transformacji energetycznej na poziomie lokalnym wymaga znaczących inwestycji. Badania przeprowadzone w tym zakresie wskazują na duże różnice w wydatkach na mieszkańca na działania związane z bezpieczeństwem energetycznym w gminach wiejskich względem gmin miejskich. Związane jest to jednak z tym, że w gminach miejskich jest więcej mieszkańców⁷⁴¹, a tym samym możliwe jest zwiększenie wydatków. Co więcej, częściej to gminy miejskie niż wiejskie, zajmują się planowaniem energetycznym i tworzeniem strategii dedykowanych wdrażaniu transformacji energetycznej⁷⁴². Ponownie jednak może być to związane z liczbą zatrudnionych osób. Wskazać jednak należy, że gminy miejskie będą miały większy problem w zakresie znalezienia terytorium, na którym będą mogły ulokować inwestycje w OZE. Będzie to szczególnie trudne w przypadku wiatraków, które mają ograniczenia lokalizacyjne związane z odległością od budynku. W związku z tym połączenie silnych stron samorządów miejskich oraz samorządów wiejskich może okazać się świetnym rozwiązaniem. Oczywiście wskazać tu należy również, że na ten moment spółdzielnie energetyczne nie mogą powstawać na terenie gmin miejskich, ani z ich udziałem. Jednak klastry energii i obywatelskie społeczności energetyczne nie mają takich ograniczeń.

W świetle dotychczasowych analiz należy wskazać, że problematyka energii w samorządzie terytorialnym, rozpatrywana zarówno z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego, jak i jako element niezbędny dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania

⁷³⁹ D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Spoleczne uwarunkowania...*, s. 26.

⁷⁴⁰ M. Szyrski, *Zmiana paradygmatów wspólnoty samorządowej?* [w:] *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, red. K. Małyś-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2023.

⁷⁴¹ S. Stec, E.J. Szymańska, *Energy Innovation...*, s. 14.

⁷⁴² S. Stec, E.J. Szymańska, *Energy Innovation...*, s. 25.

wspólnoty samorządowej oraz bezpieczeństwa jej członków, stanowi zadanie publiczne o charakterze priorytetowym i o podwyższonym stopniu trudności regulacyjnej. Wynika to z faktu, że energia jest dobrem o charakterze podstawowym, a jej brak lub ograniczony dostęp może prowadzić do naruszenia interesu publicznego w wymiarze lokalnym i krajowym, jak również ograniczać prawa człowieka i obywatela. Samorząd terytorialny, ze względu na posiadane zasoby, instrumenty oraz ustawowo określone zadania, jest szczególnie istotnym uczestnikiem realizacji polityki energetycznej państwa.

5.2. Koncepcja samorządności energetycznej

W świetle przedstawionych wcześniej rozważań dotyczących współdziałania jednostek samorządu terytorialnego oraz ich relacji z podmiotami spoza administracji publicznej, zasadne wydaje się podjęcie próby wypracowania odrębnej koncepcji formy współpracy, odpowiadającej specyfice sektora energetycznego. W dalszej części niniejszego podrozdziału zostanie zaproponowane autorskie ujęcie tej koncepcji, określone mianem *samorządności energetycznej*, wraz z propozycją jego praktycznego zastosowania w ramach istniejących przepisów prawa.

Współdziałanie w obszarze energii powinno mieć charakter szeroki, umożliwiający współpracę zarówno pomiędzy jednostkami różnego szczebla samorządu terytorialnego, jak i z podmiotami zewnętrznymi, zdolnymi wносить dodatkową wartość do budowania lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Obecne ukształtowanie zadań sprzyja fragmentaryzacji i zamykaniu działań w ramach zadań własnych, podczas gdy praktyka wskazuje, że największe korzyści przynosi kooperacja horyzontalna (pomiędzy gminami miejskimi i wiejskimi) oraz wertykalna (pomiędzy gminami, powiatami i województwami), a także współpraca z innymi uczestnikami życia społecznego i gospodarczego. Aktualnie w literaturze wskazuje się co najmniej cztery typy obecności podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej:

- współdomena – stan, w którym podmiot niepubliczny działa w sferze celów administracji, choć nie wykonuje jej zadań;
- wspieranie działalności podmiotów niepublicznych przez podmioty należące do administracji;
- współuczestniczenie w realizacji zadań administracji publicznej – czyli stan, w którym podmiotowi niepublicznemu powierzone zostało wykonywanie zadań administracji publicznej;

- świadczenie usług przez podmioty niepubliczne – sytuacja kooperacji polegającej na zlecaniu przez podmioty publiczne świadczenia usług na rzecz adresatów działań administracji publicznej⁷⁴³.

Żadna z tych form nie wydaje się odpowiadać potrzebom współdziałania różnych podmiotów w zakresie energii. Opierają się one przede wszystkim na przekazywaniu zadań, a nie na ich wspólnym wykonywaniu, nawet tam, gdzie mówi się o „współuczestniczeniu”. W literaturze zwraca się uwagę, że coraz częstsze powierzanie zadań publicznych organizmom społecznym sprzyja kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego, ale zarazem zaciera granice między państwem a społeczeństwem⁷⁴⁴. Już E. Knosala, w duchu „krytyki zadań publicznych”, podkreślał przeciążenie współczesnej administracji i wskazywał dwie strategie jego ograniczania: deregulację, czyli redukcję zakresu zadań, oraz prywatyzację, czyli sięganie po formy prawa prywatnego przy organizowaniu realizacji zadań publicznych⁷⁴⁵. Kilka lat później, M. Kielbus i K. Ziemiński wskazali, że w zakresie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego powinno się przyjąć bardziej ogólne i systemowe rozwiązania stwarzające samorządom możliwości „bardziej elastycznego działania w przekazywaniu zadań we wszelkich dostępnych formach ich realizacji, a także wspólnego organizowania tych realizacji”⁷⁴⁶. W obszarach strategicznych, takich jak energetyka, sama prywatyzacja nie rozwiązuje jednak problemu współdziałania i bywa oceniana ambiwalentnie. Można tu wskazać podejście E. Łętowskiej, która podkreśla, że „prywatyzacja wiąże się z porzuceniem możliwości stosowania instrumentów władczych na rzecz gwarancji mechanizmów prawa cywilnego, które nie zadziałają w warunkach braku konkurencji i możliwości wyboru oferty, złej informacji oraz kryzysu sądownictwa. Wyście na reżim prawa cywilnego uwalnia organy państwa z konieczności zachowania procedur gwarancyjnych jakie obdarowują korzystanie z instrumentów władczych”⁷⁴⁷. Zatem prywatyzacja w sektorze o tak wysokiej doniosłości publicznej rodzi poważne ryzyka.

J. Zimmermann opisuje widoczne w prawie administracyjnym odchodzenie od hierarchii na rzecz mechanizmu sieciowego, w którym względnie samodzielne organy łączą funkcjonalne więzi bez jednego organu nadrzędnego. Podkreśla on, że koncepcja ta jest

⁷⁴³ M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 103.

⁷⁴⁴ E. Knosala, *Zadania publiczne...*, s. 119.

⁷⁴⁵ E. Knosala, *Zadania publiczne...*, s. 120.

⁷⁴⁶ M. Kielbus, K.M. Ziemiński, *Ewolucja publicznoprawnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020/4, s. 82-96.

⁷⁴⁷ E. Łętowska, *Prawo – miecz czy tarcza?* [w:] *Filozofia Prawa. Normy i fakty*, red. J. Hołówka, B. Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 563.

szczególnie przydatna w niektórych dziedzinach, jak np. energetyka. Widać tam organy które noszą nazwy organów regulacyjnych a ich specjalne, słabsze powiązanie z organami centralnymi pozwala na nazwanie ich niezależnymi organami administracji⁷⁴⁸. Model sieciowy premiuje koordynację, wymianę informacji i współdecydowanie, czyli elementy, których brakuje w klasycznych konstrukcjach opartych wyłącznie na przekazywaniu zadań. Również M. Małecka-Lyszczyk odwołuje się do sieci wskazując, że „skala przykładów dotyczących współdziałania zewnętrznego narasta, poszerzając problematykę zjawiska współdziałania o tworzone w jego wyniku sieci, ich uczestników (interesariuszy: administrację partycypującą i podmioty niepubliczne) i ich wzajemne powiązania”⁷⁴⁹. Wskazuje ona również, że współdziałanie między podmiotami prowadzi do tworzenia więzi o zróżnicowanym charakterze i intensywności, co pozwala na wykształcenie różnych modeli współpracy. Dzięki temu możliwe jest elastyczne dostosowywanie rozwiązań prawnych do konkretnych potrzeb uczestników tego procesu⁷⁵⁰. W tym świetle możliwe i konieczne jest wyodrębnienie nowej formy współdziałania, polegającej na grupowaniu się jednostek samorządu terytorialnego dowolnego szczebla z podmiotami spoza administracji publicznej, w tym z obywatelami. W niniejszym opracowaniu przyjęto dla niej nazwę „samorządności energetycznej”. Jej istotą byłoby wyprowadzenie zagadnień energetycznych poza ramy klasycznego podziału zadań pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego.

Zanim jednak zostanie ona szarzej opisana, warto przeanalizować samo pojęcie samorządności. Może ono zostać określone jako „zasada, według której kształtują się reguły współzycia jednostek w grupie, polegając na posiadaniu i wykorzystywaniu uprawnień do podejmowania decyzji wewnątrzgrupowych, nieskrępowanych możliwości organizowania się, solidarnego występowania w obronie interesów grupowych i względnie autonomicznego działania w obrębie oddolnie stworzonych organów samorządowych bądź nieformalnych wspólnot rówieśniczych”⁷⁵¹. Samorządność jest przede wszystkim ideą społeczną, mimo posiadania również wymiaru politycznego i prawnego. Wiąże się ona z szerszymi wartościami społecznymi – pluralizmem, wolnością i demokracją⁷⁵². Zatem jako podstawową zasadę samorządności wskazać można prawo każdego członka wspólnoty samorządowej do

⁷⁴⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 110.

⁷⁴⁹ M. Małecka-Lyszczyk, *Współdziałanie...*, s. 247.

⁷⁵⁰ M. Małecka-Lyszczyk, *Współdziałanie...*, s. 247.

⁷⁵¹ M. Kasiński, *Pojmowanie samorządności i samorządu w naukach społecznych* [w:] *System prawa Samorządu terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 71.

⁷⁵² M. Kasiński, *Sens idei samorządności* [w:] *System prawa Samorządu terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 217.

uczestnictwa w niej, wynikające z samego faktu przynależności. Elementem tego prawa jest możliwość organizacji form współdziałania z organami wspólnoty samorządowej w realizacji już wytyczonych zadań publicznych⁷⁵³. Innym elementem, jest dobrowolny charakter przystępowania do takich działań, po ewentualnej akceptacji danej wspólnoty⁷⁵⁴. Bez wątpienia można zatem uznać, że tworzenie form współdziałania w zakresie energii będzie wpisywało się w tak rozumianą ideę samorządności. Jednak w temacie, takim jak energetyka, ogólny dychotomiczny podział instytucjonalnych form samorządności na podmioty prywatnoprawne (zrzeszenia) i publicznoprawne (samorządy) nie znajdzie zastosowania, samorządność energetyczna ma charakter mieszany, publiczno-prywatny⁷⁵⁵. Problematyka funkcjonowania samorządności energetycznej na styku prawa prywatnego i publicznego zostanie szerzej opisana w rozdziale 5.

Specyficzna forma samorządności przeznaczona jest dla sektora energetycznego, ponieważ energia ma szczególne znaczenie gospodarcze, społeczne i polityczne – niezakłócone i wystarczające pod względem ilościowym dostarczanie jej jest koniecznym warunkiem działania przedsiębiorstw, jak i całej gospodarki narodowej⁷⁵⁶. Co więcej, jest to dobro podstawowe, którego niezakłócone dostawy po rozsądnych cenach warunkują zarówno fizyczne przeżycie, jak i zachowanie standardów godnego życia członków gospodarstw domowych⁷⁵⁷. Zatem jako dobro o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa wspólnot lokalnych, jak i całego kraju, powinna zostać uznana za przedmiot szczególnej współodpowiedzialności administracji publicznej, wymagający współdziałania ponad szczeblami i typami jednostek samorządu terytorialnego. Tak rozumiana samorządność energetyczna pozwalałaby na pełniejsze wykorzystanie lokalnych zasobów energetycznych i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego mieszkańców, przy jednoczesnym tworzeniu ram współpracy odpowiadających rzeczywistym potrzebom wspólnot lokalnych, z zapewnieniem korzyści wynikających z samej regulacji prawnej. Koncepcja taka stanowiłaby również pewne umocowanie możliwości współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Jak wskazuje się w doktrynie, wykorzystywanie niektórych z istniejących form współpracy wiąże się z określonymi ryzykami prawnymi, które w praktyce mogłyby zniechęcać

⁷⁵³ A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 323.

⁷⁵⁴ M. Kasiński, *Pojmowanie samorządności...*, s. 99.

⁷⁵⁵ M. Kasiński, *Pojmowanie samorządności...*, s. 99.

⁷⁵⁶ A. Walaszek-Pyziół, *Szczególne regulacje...*, s. 135.

⁷⁵⁷ A. Walaszek-Pyziół, *Szczególne regulacje...*, s. 136.

jednostki samorządu terytorialnego do ich stosowania⁷⁵⁸. Szczególnie złożona wydaje się problematyka współdziałania z lokalnymi podmiotami prywatnymi, takimi jak obywatele, firmy czy instytucje naukowe. Jednak, taki szeroki zakres współdziałania administracji z podmiotami niepublicznymi i ich udział w sprawowaniu zadań publicznych uznaje się w doktrynie za nową cechę administracji publicznej⁷⁵⁹. Co więcej, jak wskazuje L. Kieres zasady współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z innymi podmiotami usytuowanymi poza systemem samorządu terytorialnego, uregulowane są w prawie ustrojowym samorządu oraz innych aktach szczególnych, które określają zadania państwa lub formy działania w konkretnych dziedzinach⁷⁶⁰. Są to zatem określone prawem formy działania, które mogą przynieść wiele korzyści. M. Małecka-Łyszczyk wskazuje, że każde świadome i odpowiednio dobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego rozwiązanie w zakresie współdziałania może skutkować bardziej efektywnym, oszczędnym i terminowym działaniem. Odwołuje się ona zarówno do współpracy wewnątrz struktur samorządowych, ze strukturami administracji rządowej, jak również z podmiotami niepublicznymi. W doktrynie widać zatem aprobatę dla szerszego ujmowania współdziałania i taki właśnie jest cel formułowanej koncepcji samorządności energetycznej. Samorządność energetyczna stanowi propozycję wypełnienia luki instytucjonalnej w zakresie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w obszarze energii, zarówno wewnątrz administracji publicznej na różnych szczeblach samorządu administracyjnego, z administracją rządową, jak również z podmiotami prywatnymi. Koncepcja ta wykracza poza klasyczne ujęcie podziału zadań publicznych pomiędzy szczeble samorządu terytorialnego, postulując konieczność stworzenia ram współpracy, które nie ograniczają się do przekazywania zadań, lecz umożliwiają ich wspólne wykonywanie przez podmioty publiczne i niepubliczne. Samorządność energetyczna funkcjonuje na styku prawa publicznego i prywatnego, odzwierciedlając specyfikę sektora energetycznego, który ze względu na swoją strategiczną rolę powinien być objęty mechanizmami współodpowiedzialności i lokalnego zaangażowania. Istniejące formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w prawie administracyjnym mogą w ograniczonym zakresie umożliwiać realizację tej koncepcji, jednak jej sformułowanie pozwala zidentyfikować niedostatki tych regulacji, które nie przewidują rozwiązań odpowiadających rzeczywistym potrzebom wspólnot lokalnych w zakresie energetyki. Proponowana koncepcja tworzy

⁷⁵⁸ M. Kielbus, K.M. Ziemiński, *Ewolucja...*, s. 82-96.

⁷⁵⁹ M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 100.

⁷⁶⁰ L. Kieres, *Ustrój i zadania administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego, Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013, s. 583.

podstawy dla wypracowania ram prawnych umożliwiających rozwój oddolnych inicjatyw energetycznych, które nie mieszczą się w tradycyjnych formach zadań własnych, a jednocześnie wzmacnia rolę samorządu jako aktywnego uczestnika transformacji energetycznej – nie tylko wykonawcy zadań ustawowych, lecz także współtwórcy polityki energetycznej na poziomie lokalnym.

5.3. Społeczność energetyczna jako rozwiązanie

Można byłoby założyć, że realizacja koncepcji samorządności energetycznej wymagałaby gruntownej przebudowy prawa samorządowego albo stworzenia zupełnie nowej instytucji współdziałania administracyjnego odnoszącej się wyłącznie do spraw energii. W praktyce jednak, pewne rozwiązanie jest już dostępne. Mowa o społecznościach energetycznych, czyli przewidzianych prawem formach organizacyjnych, które pozwalają łączyć działania jednostek samorządu terytorialnego z działaniami obywateli, przedsiębiorców i innych lokalnych aktorów. Jak wskazuje NSA, „do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystywać i tworzyć wszelkie dopuszczalne przez prawo formy organizacyjne, w tym zarówno formy przewidziane przepisami ustawy o finansach publicznych, jak i inne”⁷⁶¹, zatem wydaje się, że nie ma przeszkody, by zadania z zakresu energii, które mieszczą się w sferze użyteczności publicznej⁷⁶², były wykonywane w ramach społeczności energetycznych. Jedną z rozpoznanych form społeczności energetycznych w prawie polskim są spółdzielnie energetyczne, w doktrynie wskazuje się, że poprawne jest skojarzenie spółdzielni z działalnością w sferze użyteczności publicznej, poza tą sferą wymagałoby to konkretnego uregulowania⁷⁶³. Wskazać należy, że obowiązująca regulacja dot. spółdzielni energetycznych wprost wskazuje jednostki samorządu terytorialnego jako możliwych członków spółdzielni energetycznej. Podkreślić jednak należy, że uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w społecznościach energetycznych w celu wykonywania zadań w zakresie energii mogłoby zostać określone jako działanie niewładcze, co jak wskazuje doktryna, nie byłoby wykonywaniem władzy publicznej⁷⁶⁴. Pozwoliłoby to jednostkom samorządu terytorialnego realnie poszerzyć zakres aktywności w obszarze energii, przy zachowaniu ram prawnych i uniknięciu barier związanych z wykonywaniem władczych form administracji.

⁷⁶¹ Wyrok NSA z 22.12.2010 r., II GSK 1091/09, LEX nr 1125246.

⁷⁶² M. Szyrski, 3. *Znaczenie gospodarki...*, s. 86-93.

⁷⁶³ L. Kieres, *Samorządowy sektor...*, s. 115.

⁷⁶⁴ J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*, art. 38(aa).

W literaturze naukowej coraz częściej podkreśla się, że samorządy są naturalnym uczestnikiem społeczności energetycznych oraz wskazuje się korzyści z tym związane. Zaangażowanie władz lokalnych w społeczności energetyczne będzie miało pozytywny wpływ na zaspokojenie przez nie lokalnych potrzeb, jak również będzie zachęcało obywateli do uczestniczenia w takich podmiotach⁷⁶⁵. Dzieje się tak, ponieważ wzbudza to zaufanie obywateli zarówno do społeczności energetycznych, jak również do projektów OZE⁷⁶⁶. Pozwala to również zachęcać obywateli do wpływania przez nich na ich własne otoczenie⁷⁶⁷. Ten efekt jest szczególnie istotny w duchu demokracji energetycznej, gdzie rośnie liczba osób i podmiotów gotowych działać na rzecz własnego otoczenia, choć często potrzebują one impulsu organizacyjnego i merytorycznego. Obecność samorządu może stać się właśnie takim impulsem, zwłaszcza dla odbiorców wrażliwych energetycznie, którzy z powodu ograniczonych zasobów i wiedzy rzadko podejmują inicjatywy samodzielnie. Docelowo mogłoby to doprowadzić do tworzenia społeczności z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów, które są określane jako ubogie energetycznie, wrażliwe lub zamieszkujące w domach socjalnych⁷⁶⁸, w celu zapewniania im możliwości zdobycia przystępnej cenowo energii elektrycznej dzięki niższym kosztom wytwarzania, krótszym łańcuchom dostaw i ograniczaniu strat sieciowych⁷⁶⁹.

Dla sprawnego funkcjonowania społeczności energetycznej korzystne jest włączenie zróżnicowanych uczestników⁷⁷⁰, takich jak spółdzielnie, lokalne przedsiębiorstwa, lokalne banki, organizacje non-profit i pośrednicy⁷⁷¹. Samorządy, mimo szerokich kompetencji, rzadko dysponują zapleczem technicznym i eksperckim, a zakup specjalistycznych usług bywa kosztowny⁷⁷². Jednocześnie mogą one realnie ułatwiać procedury administracyjne, w tym rozpoczynanie działalności oraz uzyskiwanie zgód i pozwoleń⁷⁷³. Optymalna architektura takiej społeczności ma charakter mieszany: każdy uczestnik coś wnosi i w zamian otrzymuje proporcjonalne korzyści. Taki układ ogranicza ryzyko, zwiększa efektywność i równocześnie sprzyja budowaniu lokalnej niezależności energetycznej względem dużych koncernów i wahań

⁷⁶⁵ M.E. Biresselioglu, S.A. Limoncuoglu, M.H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciullo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market...*, s. 10.

⁷⁶⁶ M. E. Biresselioglu, S.A. Limoncuoglu, M.H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciullo, E. Ferrero, *Legal Provisions...*, s. 8-9.

⁷⁶⁷ D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Spoleczne uwarunkowania...*, s. 28.

⁷⁶⁸ N. Rossetto, *Beyond individual...*, s. 36-44.

⁷⁶⁹ D. Kostecka-Jurczyk, K. Marak, *Spółdzielnie energetyczne...*, s. 169.

⁷⁷⁰ L. Neij, J. Palm, H. Busch i in., *Energy communities...*, s. 14.

⁷⁷¹ L. Neij, J. Palm, H. Busch i in., *Energy communities...*, s. 14.

⁷⁷² K. Kerneis, Jacques Delors Institute, *Fleshing out...*, s. 7.

⁷⁷³ D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Spoleczne uwarunkowania...*, s. 23.

rynków globalnych, zacieśnia więzi we wspólnocie, przynosi korzyści środowiskowe i redukuje koszty transakcyjne dzięki eliminacji zbędnych pośredników⁷⁷⁴. Efekty są wymierne: wsparcie rozwoju gospodarczego regionu poprzez wzmocnienie lokalnych firm, powstawanie miejsc pracy i mobilizację inwestycji, a także wyższy poziom bezpieczeństwa energetycznego dzięki lokalnym źródłom wytwarzania, większej samowystarczalności i dywersyfikacji zasobów⁷⁷⁵.

Co więcej, uczestnictwo samorządów w społecznościach energetycznych umożliwia im przejęcie kontroli nad sposobami wytwarzania energii na ich terenie, rozwój lokalnej energetyki oraz zapewnienie stabilności dostaw⁷⁷⁶. Działania te mogą prowadzić do realnych oszczędności, zwłaszcza, że inicjatywy społecznościowe opierają się najczęściej na OZE, których koszt wytworzenia jest relatywnie niższy. Co istotne, wiele społeczności energetycznych korzysta z mechanizmów ulgowych przewidzianych w przepisach prawa, które pozwalają ograniczyć dodatkowe opłaty zwykle ponoszone przez odbiorców energii kupowanej od sprzedawców. Aby zminimalizować wpływ kosztów początkowych na rentowność inwestycji i skrócić czas oczekiwania na ich zwrot, samorządy powinny aktywnie pozyskiwać środki zewnętrzne, zarówno ze źródeł krajowych⁷⁷⁷, jak i programów unijnych.

Pewną negatywną kwestią jest to, że w Polsce jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują co do zasady infrastrukturą energetyczną, czyli sieciami energetycznymi koniecznymi do przesyłania energii⁷⁷⁸. Wynika to z uwarunkowań historycznych⁷⁷⁹, zatem rolę te pełnią OSD i OSP będące odrębnymi podmiotami. Jednak jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać status OSD, a uczestnictwo w klastrze energii lub obywatelskiej społeczności energetycznej otwiera drogę do działań w zakresie przesyłu, jednak budowa własnej sieci wiąże się z wysokimi kosztami inwestycyjnymi. W związku z tym zasadne staje się rozważenie, w jaki sposób społeczności energetyczne mogłyby uzyskiwać dostęp do istniejącej infrastruktury. Na korzyść jednostek samorządu terytorialnego przemawia fakt, że są właścicielami gruntów oraz odgrywają kluczową rolę w planowaniu energetycznym,

⁷⁷⁴ M. Jaszcza, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności. Energetyka Obywatelska 2024*, Warszawa 2025, s. 5.

⁷⁷⁵ M. Jaszcza, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 27.

⁷⁷⁶ S. Skwierz, M. Lewarski, V. Krupin, A. Gorzałczyński, R. Jeszke, M. Pyrka, M. Rosłaniec, W. Rabięga, J. Boratyński, I. Tatarewicz, J. Witajewski-Baltvilks, A. Wąs, P. Kobus, I. Tobiasz, A. Tylka, M. Cygler, M. Sekuła, *Polska Net-Zero 2050...*, s. 26.

⁷⁷⁷ M. Czopek i M. Ślebioda, *Energooszczędność i odnawialne...*, s. 476-477.

⁷⁷⁸ P. Lissoń, *Czy obywatelska...*, s. 480.

⁷⁷⁹ P. Lissoń, *Czy obywatelska...*, s. 480.

pozostając w bezpośrednim kontakcie z lokalnymi interesariuszami⁷⁸⁰. Przy odpowiednim wsparciu instytucjonalnym i finansowym, zwiększenie roli jednostek samorządu terytorialnego w ramach społeczności energetycznych jest nie tylko możliwe, lecz także pożądane z perspektywy budowania lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Należy jednak podkreślić, że realizacja takich działań wiąże się z koniecznością poniesienia określonych nakładów, zarówno inwestycyjnych, jak i organizacyjnych, w tym zatrudnienia wykwalifikowanych osób odpowiedzialnych za prowadzenie i nadzorowanie projektów energetycznych o strategicznym znaczeniu.

Koncepcja samorządności energetycznej może zatem być implementowana poprzez uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w społecznościach energetycznych. Zaznaczyć jednak należy, że wymagałoby to pewnych zmian w regulacji dotyczącej konkretnych społeczności energetycznych funkcjonujących w prawie polskim, w celu uwolnienia pełnego potencjału takiego działania. Na ten moment, jak wskazano wyżej, każda z form funkcjonujących w polskim prawie ma sporo ograniczeń terytorialnych i podmiotowych, jak również istnieją pewne ograniczenia w zakresie podejmowania działań oraz handlu energią, które ograniczają możliwą synergię w tym zakresie. Jest to bardzo dobre rozwiązanie, które bazuje na formach działania już obecnych w polskim prawie. Szersza analiza form prawnych działania społeczności znajduje się w kolejnym rozdziale.

6. Podsumowanie

Analiza zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie energii ujawnia wyraźną asymetrię zadań, mianowicie dominującą rolę przypisano gminom, marginalizując jednocześnie znaczenie powiatów oraz wprowadzając właściwie niewielki zakres zadań województwom. Gmina dysponuje najszerszym zakresem uprawnień obejmującym planowanie zaopatrzenia w energię, organizację działań racjonalizujących zużycie oraz ocenę potencjału lokalnych źródeł. Zadania te mają charakter planistyczny i organizacyjny, co ogranicza realny wpływ gminy na lokalny rynek energii i rodzi pytania o efektywność przypisanych jej funkcji. Warto jednak zaznaczyć, że zasada subsydiarności oraz domniemanie zadań, wywodzone z art. 163 i 164 Konstytucji RP, tworzą przestrzeń dla działań gmin w obszarach nieprzypisanych innym organom, o ile mają one charakter lokalny i publiczny. W praktyce jednak mechanizm ten nie eliminuje niejednoznaczności interpretacyjnych, zwłaszcza w kontekście wytwarzania energii przez gminy. Wątpliwości dotyczące charakteru użyteczności publicznej oraz

⁷⁸⁰ S. Stec, E.J. Szymańska, *Energy Innovation...*, s. 22.

obowiązkowego statusu tych działań utrudniają samorządom aktywne uczestnictwo w transformacji energetycznej.

Powiaty nie posiadają przypisanych zadań w zakresie energii, a ich rola została wyłączona z systemu planowania i zarządzania energetycznego. Miasta na prawach powiatu stanowią wyjątek, łącząc zadania gminne i powiatowe, co otwiera przed nimi szersze możliwości działania. Województwa, wyposażone w domniemanie zadań o charakterze regionalnym, realizują funkcje energetyczne głównie w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, koncentrując się na planowaniu regionalnym i współpracy z przedsiębiorstwami energetycznymi. Można wskazać jednak, praktyczne działania udowadniające, że wybrane województwa wykazują chęć podejmowania działań w zakresie energii.

Pomimo promowania idei energetyki rozproszonej, licznych postulatów doktryny wskazujących na potrzebę zmiany regulacji oraz dynamicznego rozwoju technologii wspierających mikro i małe instalacje, polski ustawodawca wciąż nie podejmuje działań w tym kierunku. Po pierwsze, konieczne jest zwiększenie uprawnień gmin, powiatów oraz województw w zakresie lokalnego planowania energetycznego, którego celem jest efektywne gospodarowanie zasobami energetycznymi, maksymalne wykorzystanie istniejącej infrastruktury, rozwój niskoemisyjnych źródeł energii oraz poprawa jakości powietrza. Proces ten powinien opierać się na rzeczywistej współpracy jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem lokalnych synergii i dostępnego potencjału⁷⁸¹. Po drugie, konieczne jest zwiększenie uprawnień jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wytwarzania energii na potrzeby własne i lokalnej społeczności. Wytwarzanie taniej, zielonej energii z OZE jest proste i korzystne, natomiast trudne przepisy, które można interpretować wielorako, utrudniają samorządowi terytorialnemu aktywne włączenie się w zieloną transformację.

Społeczności energetyczne, w Polsce są to klastry, spółdzielnie i obywatelskie społeczności energetyczne, stanowią alternatywną formę organizacyjną, umożliwiającą samorządowi terytorialnemu współdziałanie z obywatelami i lokalnymi podmiotami. Choć żadna z tych form nie została bezpośrednio przypisana do konkretnego szczebla samorządu, ograniczenia terytorialne i podmiotowe w praktyce wykluczają udział województw, a w przypadku spółdzielni, wydaje się, że również powiatów. Klaster energii wymaga obecności co

⁷⁸¹ Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z 2.02.2021 r., Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., s. 70.

najmniej jednej jednostki samorządowej, pozostałe formy nie przewidują takiego obowiązku. Obowiązujące przepisy utrudniają zatem podejmowanie działań w zakresie energii przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla ponadgminnego, mimo że lokalność, rozumiana również jako poziom powiatowy, powinna być kluczowym czynnikiem w projektowaniu struktur energetyki rozproszonej.

W tym kontekście koncepcja samorządności energetycznej stanowi propozycję nowego modelu współdziałania, przekraczającego aktualny podział zadań. Energia, jako dobro o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa wspólnot lokalnych, powinna być traktowana jako przedmiot współodpowiedzialności administracji publicznej. Samorządność energetyczna zakłada integrację działań jednostek samorządu terytorialnego z obywatelami, przedsiębiorcami i instytucjami lokalnymi, z wykorzystaniem dostępnych form organizacyjnych, przede wszystkim społeczności energetycznych. Klasyczne formy współdziałania wskazywane w nauce prawa administracyjnego są zwykle ograniczone co do celu lub struktury uczestników. Regulacja prawna w zakresie społeczności energetycznych ma ograniczenia dostosowane do podejmowania działań w zakresie energii, a przy tym zawiera szereg ułatwień i preferencji w zakresie współpracy z przedsiębiorstwami energetycznymi, jak i w dostępie do tańszej energii⁷⁸². Pozwalają one na pełniejsze wykorzystanie potencjału jednostek samorządu terytorialnego, w tym także tych, które nie posiadają własnej infrastruktury energetycznej. W tym ujęciu społeczności energetyczne stają się nie tylko narzędziem realizacji polityki energetycznej, ale również przestrzenią dla urzeczywistnienia samorządności energetycznej jako formy demokratycznego zarządzania zasobami energetycznymi. Wskazać należy, że regulacja w zakresie społeczności energetycznych wymaga dostosowania, m.in. w zakresie umożliwienia objęcia wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, jednak w obecnym stanie prawnym jest to najbardziej obiecujący kierunek pozwalający na wykorzystanie potencjału już istniejących rozwiązań legislacyjnych.

⁷⁸² D. Frieden, A. Tuerk, A.R. Antunes, V. Athanasios, A.-G. Chronis, S. d'Herbemont, M. Kirac, R. Marouço, C. Neumann, E. Pastor Catalayud i in., *Are We on the...*, s. 21.

Rozdział V

Funkcjonowanie społeczności energetycznych na pograniczu prawa publicznego i prywatnego

1. Granica pomiędzy prawem publicznym i prywatnym

Podział prawa na publiczne i prywatne należy do najstarszych i najbardziej fundamentalnych sposobów porządkowania systemu prawnego. Już prawnicy rzymscy posługiwali się tym rozróżnieniem, traktując je jako podstawową linię podziału – *summa divisio* – całego prawa. Klasyczna definicja, przypisywana Ulpianowi, wskazywała, że prawo publiczne odnosi się do spraw państwa, podczas gdy prawo prywatne służy interesom jednostek⁷⁸³. Co ciekawe, wskazuje się, że w związku ze złożonymi losami prawa rzymskiego prywatnego podział prawa na prawo prywatne i publiczne przez pewien okres stracił na znaczeniu, a jego miejsce zaczęła zajmować klasyfikacja na prawo administracyjne i prawo cywilne, która jednak pozostaje jedynie pozornie tożsama. Dopiero w średniowieczu prawo prywatne zostało odkryte na nowo, a następnie w XIX w. prawo prywatne i publiczne nabrało współczesnego kształtu, co związane jest z powstaniem nowoczesnego prawa administracyjnego, szczególnie skupionego na organizacji i zadaniach administracji publicznej⁷⁸⁴.

Nowoczesne państwo prawa mierzy się dziś z wyzwaniami wynikającymi z przenikania się różnych porządków prawnych. W świetle omawianej pracy kluczowy będzie podział na prawo prywatne i publiczne. Jest on bliski podziałowi na prawo administracyjne i cywilne. Zaznaczyć tu należy, że podział na prawo cywilne i prawo administracyjne jest przydatny z punktu widzenia edukacji akademickiej, jednak podczas głębszej analizy należy dojść do wniosku, że problematyczne jest określenie granicy tego podziału⁷⁸⁵. Analiza bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa prowadzi nawet do wniosku, że wyznaczenie takiej granicy jest

⁷⁸³ A. Kania-Chramęga, *Ius publicum a ius privatum – między kontradycją a koherencją?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021/1, s. 117-118.

⁷⁸⁴ B. Rakoczy, *O publicznym i prywatnym prawie ochrony środowiska*, „Samorząd Terytorialny” 2018(1-2), Lex.

⁷⁸⁵ B. Liżewski, *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018/4(61), s. 47.

niezwykle trudne, a wręcz niemożliwe⁷⁸⁶. W kontekście tej pracy, warto zatem skupić się w tej pracy na podziale na prawo publiczne i prywatne. Bazując na koncepcji Ulpiana, wskazać można, że o zakwalifikowaniu normy prawnej do prawa publicznego lub prywatnego decyduje to, czy wartość, którą reguluje, odnosi się do interesu ogólnego czy do interesu indywidualnego⁷⁸⁷. Jednak w świetle tendencji do rozbudowy stosunków publicznoprawnych wkraczających w sferę prawa prywatnego, powinno się uwzględnić, że w istocie zachodzi tutaj hybrydyzacja instytucji prawnych⁷⁸⁸.

Już w przedwojennej nauce prawa dostrzegano, że ścisłego rozgraniczenia pomiędzy prawem publicznym a prywatnym nie da się w pełni przeprowadzić⁷⁸⁹. Zjawisko to wynika przede wszystkim z coraz szerszego stosowania instrumentów typowych dla prawa prywatnego w administracji publicznej. Ma to związek z postępującą prywatyzacją realizacji zadań publicznych, nadaniem osobowości prawnej podmiotom administracji, zmianą modelu administrowania w kierunku partnerskich relacji między administracją a jej otoczeniem, a także z powierzaniem realizacji zadań publicznych podmiotom prywatnym, które dysponują większą elastycznością i efektywnością działania⁷⁹⁰. W takich warunkach zupełnie niemożliwe byłoby zamknięcie się wyłącznie na przepisy prawa publicznego. Nie jest to zagadnienie charakterystyczne wyłącznie dla Polski. Jak zauważa E. Łętowska, zjawisko poddawania sfer dotychczas regulowanych prawem publicznym oddziaływaniu prawa prywatnego występuje w wielu krajach. Przykładami mogą być umowy administracyjne, wykorzystywanie instrumentów prawa prywatnego w prawie karnym i administracyjnym, komercjalizacja administracji publicznej, powierzanie funkcji publicznych podmiotom prywatnym czy inicjatywy wspólne administracji i sektora prywatnego⁷⁹¹. Wszystkie te procesy wskazują na globalny charakter tego typu przemian.

Nie da się jednak wyraźnie wskazać granicy między prawem prywatnym i publicznym. W doktrynie podkreśla się, że rozróżnianie ich nie jest kwestią czysto poznawczą, lecz wiąże się z akceptacją określonych wartości, a także z przyjętą ideologią polityczną lub społeczną. W konsekwencji granice pomiędzy tymi porządkami prawnymi nie mogą być wytyczone

⁷⁸⁶ E.K. Czech, *Wpływ konstrukcji prawa cywilnego na administracyjnoprawne regulacje prawa ochrony środowiska* [w:] Kryzys prawa administracyjnego? Tom III: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne, red. A. Doliwa, D.R. Kijowski, S. Prutis, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 182.

⁷⁸⁷ B. Rakoczy, *O publicznym i prywatnym...*

⁷⁸⁸ B. Liżewski, *Prawo publiczne a...*, s. 47.

⁷⁸⁹ E.K. Czech, *Wpływ konstrukcji...*, s. 182.

⁷⁹⁰ P. Bieś-Srokosz, *Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji. Kilka uwag na temat hybrydowych form działania w administracji publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022/58, s. 52.

⁷⁹¹ E. Łętowska, *Prawo – miecz...*, s. 562.

jednoznaczną linią demarkacyjną⁷⁹². Na przestrzeni lat formułowano wiele prób takiego rozgraniczenia, opierając je na różnych kryteriach: interesie, któremu mają służyć poszczególne regulacje, odmienności stron stosunku prawnego, pozycji prawnej podmiotów w ramach danej relacji, różnicach między przepisami *iuris cogentis* a *iuris dispositivi*, „majątkowym” bądź „niemajątkowym” charakterze regulowanego przedmiotu czy też właściwości organów powołanych do rozstrzygania spraw⁷⁹³. Analizowanie wszystkich tych podejść w tym miejscu nie jest wymagane na potrzeby tej pracy. Należy raczej przyjąć, że wytyczenie ostrej granicy nie jest możliwe i skupić się na identyfikacji cech właściwych dla poszczególnych gałęzi prawa.

Odwołując się do katalogu cech typowych dla prawa publicznego, na pierwszym miejscu należy wymienić władczość. Istotą działania administracji jest bowiem działanie „na podstawie i w granicach prawa”, bez możliwości negocjacji warunków realizacji danej formy prawnej z drugą stroną. Prawo prywatne natomiast opiera się na konsensualności i dwustronności, które pozwalają stronom wspólnie wypracować stanowisko. Kluczowe znaczenie mają tu zasady autonomii woli stron i swobody umów⁷⁹⁴. Warto podkreślić, że w prawie publicznym inaczej niż w prawie prywatnym funkcjonują pojęcia zdolności prawnej i osobowości prawnej. W prawie prywatnym rozumiane są one abstrakcyjnie jako przysługujące każdemu podmiotowi we wszystkich stosunkach prawnych. Tymczasem w prawie publicznym, aby zostać podmiotem praw i obowiązków administracyjnoprawnych konieczne jest przyznanie specjalnej osobowości przez ustawodawcę. Innymi słowy, dopiero przepisy prawa publicznego przesądzają, kto może występować jako podmiot tego prawa, niezależnie od posiadania osobowości prawnej w rozumieniu prawa cywilnego⁷⁹⁵. Zestawienie tych gałęzi prawa pozwala postawić wniosek, że opierają się one na odmiennych fundamentach, ale coraz częściej przenikają się w praktyce. To z kolei potwierdza, że próby ich ostrego rozdzielenia mają charakter teoretyczny i nie oddają w pełni złożoności współczesnych zjawisk prawnych.

Sama problematyka przenikania się prawa publicznego i prywatnego nie ma wyłącznie charakteru teoretycznego. Prywatyzacja wiąże się bowiem z rezygnacją ze stosowania instrumentów władczych na rzecz mechanizmów prawa cywilnego, które jednak nie działają skutecznie w warunkach braku konkurencji, ograniczonej możliwości wyboru oferty, asymetrii

⁷⁹² P. Bieś-Srokosz, *Prawne formy...*, s. 49.

⁷⁹³ P. Wszolek, 2. *Obiektywne potrzeby odgraniczania i konsolidacji prawa administracyjnego. Specyfika systemu prawa administracyjnego oraz zjawiska uzasadniające poszukiwanie kryterium* [w:] *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 217.

⁷⁹⁴ P. Bieś-Srokosz, *Prawne formy...*, s. 54.

⁷⁹⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 103.

informacji czy kryzysu sądownictwa⁷⁹⁶. Przeniesienie stosunków prawnych na grunt prawa cywilnego zwalnia ponadto organy państwa z obowiązku zachowania procedur gwarancyjnych, jakie wiążą się ze stosowaniem instrumentów władczych⁷⁹⁷. W tym świetle zastanowić się trzeba, czy należy traktować to jako osłabienie prawa administracyjnego i przyznać rację powyższym tezom o kryzysie tej gałęzi prawa. Według P. Steca sytuacja jest zupełnie odwrotna. Jego zdaniem cywilistyka stopniowo traci na znaczeniu, ponieważ coraz wyraźniej widoczne jest nasilenie metod regulacji stosunków społecznych o charakterze administracyjnoprawnym w prawie cywilnym. Współczesny ustawodawca kwestie dawniej należące do administracyjnego prawa gospodarczego często reguluje wspólnie z przepisami prawa prywatnego albo wręcz umieszcza je bezpośrednio w Kodeksie cywilnym⁷⁹⁸. Również P. Bieś-Srokosz, za P. Stecem, wskazuje, że ustawodawca w wielu przypadkach działa w sposób nieprzemyślany i doraźny, co w efekcie prowadzi do prywatyzacji zadań publicznych i tworzenia swoistej „wypaczonej” cywilistyki, co w praktyce oznacza regulowanie umów cywilnoprawnych obciążonych elementami prawa publicznego, co ogranicza zasadę swobody umów, autonomię woli stron, a także rodzi systemową nierówność uczestników obrotu⁷⁹⁹. Inną perspektywę proponuje J. Zimmermann, który postrzega te zmiany nie jako kryzys, lecz jako przesunięcie akcentów w prawie administracyjnym. Jego zdaniem prawo administracyjne przestaje być rozumiane jedynie jako normy skierowane do administracji, a coraz częściej jako normy adresowane zarówno do administracji, jak i do obywateli. W tym ujęciu coraz większe znaczenie zyskują takie kategorie, jak dobro wspólne, dobra administracja czy ochrona interesów administrowanych. Nie oznacza to zmiany samej istoty prawa administracyjnego, lecz raczej dodanie mu nowych cech i wartości⁸⁰⁰. Podobnie ujmuje to I. Niżnik-Dobosz, która wskazuje, że aktualnie w nauce prawa administracyjnego można mówić o pewnym przewartościowaniu metody działania prawa administracyjnego, o zjawisku hybrydowości jego instytucji i zacieraniu się granic pomiędzy gałęziami prawa⁸⁰¹. W świetle omawianych koncepcji można wyróżnić trzy główne kierunki interpretacji: pierwsza zakłada kryzys prawa administracyjnego, druga wskazuje na trudności, jakie obecne procesy stwarzają dla prawa

⁷⁹⁶ E. Łętowska, *Prawo – miecz...*, s. 563.

⁷⁹⁷ E. Łętowska, *Prawo – miecz...*, s. 563.

⁷⁹⁸ Por. P. Bieś-Srokosz, *Prawne formy...*, s. 50; P. Stec, *Czy żyjemy w epoce postcywilistycznej?*, [w:] *Problemy pogranicza prawa cywilnego. Boundary problems of civil law*, red. R. Szczepaniak, Warszawa 2022, s. 108.

⁷⁹⁹ Por. P. Bieś-Srokosz, *Prawne formy...*, s. 50; P. Stec, *Czy żyjemy...*, s. 108.

⁸⁰⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 27-28.

⁸⁰¹ I. Niżnik-Dobosz, *Metoda działania prawa klimatycznego w obszarze neutralności klimatycznej jako wyzwania dla nauki prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*, red. J. Korczak, s. 93.

cywilnego, trzecia natomiast akcentuje przesunięcie punktów ciężkości i wykształcanie nowych mechanizmów regulacyjnych. To właśnie ta ostatnia perspektywa wydaje się najbardziej trafna, ponieważ najlepiej oddaje dynamikę współczesnych przemian i pozwala uchwycić ich złożony, ale twórczy charakter.

2. Zjawisko prywatyzacji

W polskiej doktrynie prywatyzację zwykle definiuje się szeroko, obejmując tym pojęciem różne formy odstępowania przez organy administracji publicznej lub inne podmioty publicznoprawne od bezpośredniego wykonywania zadań w formach publicznoprawnych⁸⁰². Prywatyzacja zadań publicznych opiera się na przekonaniu, że skoro pewne obszary działalności mogą działać skutecznie na zasadach rynkowych, to nie ma potrzeby, aby zajmowały się nimi organy władzy publicznej⁸⁰³. Niektóre zadania mają dla samorządu tak podstawowe znaczenie, że nie mogą być przekazywane podmiotom prywatnym. Chodzi tu przede wszystkim o zadania reglamentacyjne i porządkowe, na przykład związane z ochroną dóbr publicznych. Prywatyzację należy jednak postrzegać jako proces, który stopniowo określa, jakie zadania publiczne mogą być przekazywane sektorowi niepublicznemu. Zakres ten zależy zawsze od warunków, w jakich funkcjonuje dany samorząd terytorialny⁸⁰⁴.

Prywatyzacja oznacza twórczy proces, w ramach którego podmioty niepubliczne dobrowolnie przejmują wykonywanie określonych zadań publicznych, prowadząc je jednak nie w interesie jednostkowym, lecz w interesie ogólnym. Realizacja zadań odbywa się wówczas przede wszystkim w formach prawa prywatnego⁸⁰⁵. Inna definicja wskazuje, że prywatyzacja zadań publicznych to każda forma odstępstwa od wykonywania zadania jedynie przez organ administracyjny w drodze władczych aktów administracyjnych na rzecz udziału podmiotu prywatnego na jakimkolwiek etapie jego wykonywania⁸⁰⁶.

Jak wskazuje M. Kamiński, jak również L. Zacharko i B. Wartenberg-Kemoka, prywatyzacja może przyjmować różne postacie. Po pierwsze, polega na zmianie rodzaju

⁸⁰² M. Kamiński, *Formy partycypacji...*, s. 73-74.

⁸⁰³ M. Wawrzyniak [w:] *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, red. M. Grabiec, Warszawa 2019, art. 1, Lex.

⁸⁰⁴ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji (na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych)* [w:] *Ewolucja prawnych administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, 2008, s. 367.

⁸⁰⁵ L. Zacharko, B. Wartenberg-Kemoka, *Stosunki prawne w procesie prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, 2007, s. 350.

⁸⁰⁶ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, 2007, s. 344.

podmiotu wykonującego zadania. Miejsce podmiotu publicznego zajmuje wówczas podmiot prawa prywatnego. Po drugie, może oznaczać zmianę formy wykonywania zadań: z publicznoprawnej na prywatnoprawną, a więc przejście pod reżim prawa cywilnego. Po trzecie, może dotyczyć zmiany samego sposobu wykonywania zadań, z bezpośredniego na pośredni (prywatyzacja funkcjonalna), co prowadzi do wycofania się państwa z faktycznej realizacji przy jednoczesnym zachowaniu jego odpowiedzialności za ostateczne wykonanie zadania, a jednocześnie zmienia stosunki łączące podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami⁸⁰⁷.

K. Bandarzewski wyróżnia inny podział: prywatyzację „wykonania”, polegającą na zlecaniu zadań podmiotom prywatnym, oraz prywatyzację „funkcji”, która oznacza przekazanie im kompetencji do stanowienia indywidualnych aktów administracyjnych lub, wyjątkowo, innych form działania administracji⁸⁰⁸. D. Cendrowicz wskazuje, że „zadanie publiczne pozostaje nim tak długo, jak długo przepisy prawa powszechnie obowiązującego stanowią, że odpowiedzialność prawną za jego realizację ponosi konkretny organ administracji publicznej”⁸⁰⁹. Jako przykład powołuje zlecenie wykonania podmiotom niepublicznym zadań do realizacji w drodze umowy na podstawie przepisów ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸¹⁰. Jest to przykład podstawy normatywnej prywatyzacji funkcjonalnej zadań publicznych⁸¹¹. Inny przykład to ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym⁸¹², ustanawiająca ramy współpracy między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) polega na wspólnej realizacji przedsięwzięć, w których następuje podział zadań i czynników ryzyka pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. W literaturze wskazuje się, że PPP stanowi rozwiązanie umożliwiające połączenie innowacyjności i dynamizmu sektora prywatnego z gwarancją niezbędnej ingerencji władzy publicznej⁸¹³. Istotą tej współpracy jest zawarcie umowy cywilnoprawnej, w ramach której realizowane są przedsięwzięcia tradycyjnie wykonywane

⁸⁰⁷ M. Kamiński, *Formy partycypacji...*, s. 73-74; L. Zacharko, B. Wartenberg-Kemoka, *Stosunki prawne...*, s. 348.

⁸⁰⁸ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań...*, s. 332-333.

⁸⁰⁹ D. Cendrowicz, *Prywatyzacja form wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej. Uwagi na tle funkcjonowania niepublicznych domów pomocy społecznej* [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, 2020, s. 75-76.

⁸¹⁰ Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.).

⁸¹¹ M. Kamiński, *Formy partycypacji...*, s. 81-82.

⁸¹² Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1637).

⁸¹³ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 229-230.

przez stronę publiczną, przy założeniu optymalnego podziału obowiązków, czynników ryzyka oraz wzajemnych korzyści⁸¹⁴.

Prywatyzacja nie jest tylko pewnym zjawiskiem wymuszonym zmianą okoliczności. Wskazuje się na korzyści z nią związane. Jednym z głównych argumentów na rzecz prywatyzacji jest ekonomizacja działań administracji, zakłada się, że podmioty prywatne mogą wykonywać zadania publiczne taniej, szybciej i często w wyższym standardzie⁸¹⁵. W rezultacie w miejsce stosunków administracyjnoprawnych pojawiają się stosunki prywatnoprawne, choć zadania te nie tracą charakteru publicznoprawnego, ponieważ państwo pozostaje odpowiedzialne za ich realizację⁸¹⁶. Na tym tle warto zauważyć, że w przypadku społeczności energetycznych, w których uczestniczą zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne, nie mamy do czynienia z prywatyzacją w ścisłym znaczeniu tego słowa. Wynika to z faktu, że podmiot publiczny nadal uczestniczy w realizacji zadania na równi z podmiotami prywatnymi, zachowując aktywną rolę w procesie wykonywania obowiązków publicznych⁸¹⁷. Model ten jest zbliżony do PPP, choć trzeba pamiętać, że społeczności energetyczne mogą funkcjonować również bez udziału sektora publicznego. Doświadczenia związane z tą formą pokazują jednak, że trudności interpretacyjne wynikające z regulacji prawnych były jednym z powodów początkowego braku zainteresowania tą instytucją⁸¹⁸, warto więc wziąć pod uwagę to i inne wnioski, które mogą okazać się przydatne podczas dalszego kształtowania społeczności energetycznych. Podsumowując, można przyznać rację wyżej wspomnianej koncepcji kreowanej przez I. Niżnik-Dobosz o zacieraniu się granic pomiędzy gałęziami prawa⁸¹⁹. Na tej kanwie warto przeanalizować, jak kształtuje się regulacja w zakresie form działania klastrów energii, spółdzielni energetycznych i OSE.

3. Formy działania administracji publicznej

3.1. Pojęcie form działania administracji publicznej

Pojęcie form działania administracji publicznej nie wynika wprost z przepisów, lecz należy do języka doktryny i orzecznictwa. To regulacja prawna przesądza, jakie środki działania

⁸¹⁴ M. Wawrzyniak [w:] *Ustawa o partnerstwie...*, art. 1, Lex.

⁸¹⁵ K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań...*, s. 331.

⁸¹⁶ M. Kamiński, *Formy partycypacji...*, s. 73-74.

⁸¹⁷ M. Kamiński, *Formy partycypacji...*, s. 72-74.

⁸¹⁸ H. Walczak-Zaremba, *Kilka uwag na temat umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym* [w:] *Ewolucja prawnych administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, 2008, s. 312-313.

⁸¹⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Metoda działania...*, s. 93.

administracji oraz ich kwalifikacja prawna przybierają postać prawnych form działania administracji⁸²⁰. Ewolucję prawnych form działania administracji analizuje się zwykle przez pryzmat ukształtowanego przez J. Starościaka powszechnie akceptowanego w polskiej doktrynie katalogu tych form⁸²¹. Wyróżnił on następujące formy: stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów prawnych, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych, umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, wykonywanie czynności materialno-technicznych, polecenie służbowe i wytyczne⁸²². Definiuje on prawne formy działania administracji jako „prawnie określony typ konkretnej czynności organu; niezależnie od tego, w jakim zakresie czynności te występują i niezależnie od tego, czy i jak są one powiązane z innymi czynnościami”⁸²³. Inna definicja, K. Ziemskiego, wskazuje, że formą prawną działania administracji jest „wyodrębniony lub dający się wyodrębnić, prawem określony typ czynności konwencyjnej lub faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wykonywania zadań administracji publicznej”⁸²⁴. Pierwsza z definicji wskazuje, że o „formie działania” decyduje jej typizacja w prawie, a nie nazwa czy praktyka. Jednak to druga definicja lepiej oddaje współczesną złożoność administracji, bo obejmuje zarówno pojedyncze czynności, jak i sekwencje działań oraz współdziałanie wielu podmiotów.

Co ciekawe, mimo istotnych przemian ustrojowych katalog stworzony przez J. Starościaka pozostaje zaskakująco stabilny⁸²⁵. Jednak wydarzenia tak znaczące, jak transformacja ustrojowa, wstąpienie Polski do UE czy dynamiczny rozwój gospodarczy sprawiły, że ustawodawca coraz częściej wykracza poza te klasyczne podziały, tworząc formy działania administracji łamiące niekiedy tradycyjne kryteria klasyfikacji⁸²⁶. Natomiast jak zauważa I. Lipowicz, mimo gwałtownej transformacji ustrojowej, pierwotny katalog nie uległ zbyt wielkim zmianom, „wzbogacany bywa zwykle o jedną-dwie formy działania, np. przyrzeczenie publiczne, czy warunkowo – umowę administracyjną, wyodrębnia się także różne rodzaje czynności materialno-technicznych”⁸²⁷. Być może jest to naturalna reakcja na

⁸²⁰ A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy działania administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 14.

⁸²¹ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016/4, s. 42.

⁸²² J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957; s. 232.

⁸²³ J. Starościak, cyt. za A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy...*, s. 14.

⁸²⁴ K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma działania administracji*, Poznań 2025, s. 138.

⁸²⁵ I. Lipowicz, *Prawne formy...*, s. 42.

⁸²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 351.

⁸²⁷ I. Lipowicz, *Prawne formy...*, s. 42.

zmieniające się realia, niemniej warto zgodzić się z J. Zimmermannem, który postuluje, by „tworząc nowe rozwiązania prawne i nowe formy działania, prawodawca nie zapominał o pewnych przyjętych regułach. Łamiąc je i wprowadzając dużą, czasem nadmierną dowolność w kształtowaniu form, prowadzi się nie tylko do chaosu terminologicznego, lecz także do niepewności kompetencyjnej lub niepewności co do skutków przyjętych rozwiązań, co może zniweczyć założony cel danej regulacji”⁸²⁸. Ma to istotne znaczenie dla analizy form działania klastrów energii, spółdzielni energetycznych i obywatelskich społeczności energetycznych (OSE), ponieważ ich konstrukcja prawna wymyka się tradycyjnym podziałom. Trudno jednoznacznie określić, czy mieszczą się w ramach prawa publicznego czy prywatnego, a tym samym, jak należy definiować zakres ich możliwości, zwłaszcza w kontekście działań administracji publicznej.

W świetle tej stabilności, warto przeanalizować jakie kryteria decydują o wyodrębnieniu poszczególnych form działania administracji. Część doktryny wskazuje, że wyodrębnienie to wynika z działań prawodawcy polegających na utrwaleniu konstytutywnych cech określonego działania, inni wiążą to z działalnością doktryny i orzecznictwa sądowego⁸²⁹. Wydaje się zasadne przyjęcie, że nie można ograniczać się wyłącznie do woli ustawodawcy jako czynnika decydującego o wyodrębnieniu form działania. Pociąga to jednak za sobą konsekwencję, na którą zwraca uwagę E. Ura – formy niewskazane wprost w przepisach prawa nie mogą mieć charakteru władczego⁸³⁰. Przyjmuje się, że formy władcze to działania administracji publicznej podejmowane jednostronnie, na podstawie norm publicznoprawnych, w celu nałożenia nakazu lub zakazu określonego zachowania. Klasycznym przykładem takiej formy jest akt administracyjny. Z kolei do form niewładczych zalicza się te, które opierają się na prawie cywilnym, jak umowy cywilnoprawne, albo działania oparte na prawie publicznym, w których jednak dochodzi do częściowego lub całkowitego zrównania pozycji stron stosunku administracyjnoprawnego. Przykładem takich form są umowy administracyjne czy porozumienia administracyjne⁸³¹. W praktyce to na organie administracji spoczywa odpowiedzialność doboru właściwej formy spośród przewidzianych przez prawo⁸³². Nierzadko regulacje wymagają od organów podjęcia wielu kolejnych czynności zmierzających do

⁸²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 351.

⁸²⁹ Por. A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy...*, s. 15; K. Ziemiński, cyt. za A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy...*, s. 14.

⁸³⁰ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 98.

⁸³¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 346.

⁸³² H. Krysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 492.

realizacji jednego celu (tzw. ciąg działań administracyjnych), co dodatkowo komplikuje system i zwiększa złożoność form działania administracji publicznej⁸³³. Zróżnicowanie form działania administracji pozwala na stosunkowo elastyczniejsze dostosowanie środków do celu, prowadzi jednak jednocześnie do większej komplikacji systemu i wymaga od organów szczególnej staranności w doborze właściwej formy. Pokazuje to, że stabilność katalogu form nie wyklucza ich wewnętrznej złożoności oraz trudności interpretacyjnych w praktyce stosowania, jak również, że nie wszystkie potencjalne działania są przewidziane w określonej prawem formie.

Warto wskazać, że w dalszym rozwoju nauki prawa administracyjnego pojawiają się nowe podejścia do katalogu form działania administracji i ich podziałów. A. Wiktorowska już w 2004 r. zwróciła uwagę na ewolucję prawnych form działania administracji, a za najistotniejszą zmianę, zarówno w Polsce, jak i w wymiarze europejskim, uznała rosnące włączanie instrumentów prawa cywilnego do systemu prawa administracyjnego⁸³⁴. Aktualnie obserwuje się, że wraz z postępującą decentralizacją, prywatyzacją oraz przemianami gospodarczymi i własnościowymi, administracja publiczna coraz częściej korzysta z form działania opartych na rozwiązaniach prawa prywatnego⁸³⁵.

Z perspektywy tej pracy warto zwrócić uwagę na podziały form działania. Często pojawia się w nich wyodrębnienie działań cywilnoprawnych, jak np. akty indywidualne stosowania prawa o charakterze cywilnoprawnym (np. umowy) czy po prostu czynności cywilnoprawnych⁸³⁶. Wskazuje to na możliwość działania administracji publicznej również w ramach form cechujących się charakterem cywilnoprawnym, czyli takich, które będą najbardziej przypominały opisywane w tej pracy społeczności energetyczne. Oczywiście, najczęściej takie formy wchodzą w zakres działań wielostronnych, do których w doktrynie zalicza się umowy cywilnoprawne, umowy administracyjne, porozumienia administracyjne, ugody administracyjne i przyrzeczenia administracyjne⁸³⁷. Żadne z tych pojęć, a w szczególności umowy, nie ma jednolitej definicji w doktrynie⁸³⁸. W świetle badanego tematu relewantne będą potencjalnie dwie formy – umowy i porozumienia – one zostaną poddane szerszej analizie.

⁸³³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 345.

⁸³⁴ I. Lipowicz, *Prawne formy...*, s. 53.

⁸³⁵ H. Krysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna...*, s. 493.

⁸³⁶ J. Mielczarek-Mikołajów, *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021, s. 40-41.

⁸³⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 432.

⁸³⁸ H. Krysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna...*, s. 493.

3.2. Porozumienie administracyjne

We współczesnych klasyfikacjach form działania administracji wyróżnia się szczególną kategorię – porozumienie administracyjne. Pojęcie to wciąż jednak nie doczekało się uznanej, legalnej definicji⁸³⁹. Największy wpływ na ukształtowanie tej instytucji miała działalność naukowa J. Starościaka, który jako pierwszy podjął próbę jej wyodrębnienia i klasyfikacji prawnej. W swoich pracach „Prawne formy działania administracji”⁸⁴⁰ oraz „Prawne formy i metody działania administracji”⁸⁴¹ wskazał on, że porozumienie może przyjmować dwie postacie: po pierwsze, dotyczyć dwóch organów lub instytucji państwowych, a po drugie, łączyć organ lub instytucję państwową z innym podmiotem, prowadząc do zawarcia ugody administracyjnej. Stwierdzeniem autora istotnym dla dalszych rozważań doktryny na temat porozumienia było przypisanie tej instytucji do prawa administracyjnego⁸⁴². J. Starościak podkreślał, że porozumienie przypomina umowę cywilnoprawną, ponieważ opiera się na wspólnych oświadczeniach woli. Różni się jednak od niej tym, że jego przedmiotem mogą być wyłącznie zadania z zakresu administracji publicznej, a stronami – tylko organy państwowe⁸⁴³. Pogląd ten rozwija J. Korczak, który wskazuje, że „stronami porozumień mogą być wyłącznie organy reprezentujące osoby prawa publicznego (państwo, samorząd terytorialny, samorząd zawodowy, Kościoły i związki wyznaniowe itp.). Nie mogą zaś być nimi ani podmioty gospodarcze, ani osoby fizyczne, ani stowarzyszenia czy inne podmioty. [...] W sytuacji, gdy stroną formy współdziałania ma być inny podmiot niż reprezentujący osobę prawa publicznego musi być zastosowana inna forma niż porozumienia administracyjne. Jeśli zatem jednostka samorządu terytorialnego chce powierzyć prowadzenie szkoły publicznej innej jednostce samorządu, to zawrze z nią porozumienie, ale gdy zechce powierzyć prowadzenie tej szkoły stowarzyszeniu, to zawrze z nim umowę”⁸⁴⁴. W tym sensie ograniczenie do podmiotów publicznych sprawia, że porozumienie nie jest idealną formą dla samorządności energetycznej. Niemniej jednak, analiza tej instytucji jest cenna, ponieważ mogą istnieć społeczności energetyczne składające się wyłącznie z podmiotów publicznych, a doświadczenia wynikające z porozumień administracyjnych mogą dostarczyć przydatnych wzorców.

⁸³⁹ J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009/6, s. 20-38.

⁸⁴⁰ J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 316.

⁸⁴¹ J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego. T. 3*, red. T. Rabska, J. Łętowska, Warszawa 1978, s. 39-129.

⁸⁴² J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 90.

⁸⁴³ J. Pierzchała, *Instytucja porozumienia administracyjnego (porozumienia komunalne)* [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018, s. 218.

⁸⁴⁴ J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 20-38.

Porozumienie należy do klasycznych form współdziałania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego⁸⁴⁵, ma charakter dwustronny lub wielostronny⁸⁴⁶, stanowi formę niewładczą, znajduje podstawę w przepisach prawa administracyjnego i co do zasady ma charakter dobrowolny⁸⁴⁷. Nie posiada jednak jednolitej i kompleksowej regulacji ustawowej – przepisy dotyczące tej instytucji rozproszone są w wielu aktach prawnych, m.in. w ustawach o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym⁸⁴⁸. Mogą one być elementem więzi organizacyjnej kierownictwa, koordynacji lub współdziałania. Zasadniczo są więc przedmiotem zainteresowania prawa administracyjnego ustrojowego, choć mogą być zawierane również na podstawie szczegółowych upoważnień prawa materialnego⁸⁴⁹.

Zawarcie porozumienia powoduje przeniesienie zadań i kompetencji niezbędnych do ich realizacji pomiędzy organami administracji publicznej na różnych szczeblach⁸⁵⁰. Za J. Zimmermannem można zdefiniować je jako formę, „za pomocą której podmioty administracji publicznej (organy administracyjne, lecz także inne jednostki organizacyjne) podejmują współdziałanie przy realizowaniu zadań administracji publicznej i wspólnie realizują część lub całość swoich kompetencji”⁸⁵¹. Podobnie B. Dolnicki opisuje porozumienie jako formę dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań przewidzianych w ustawach samorządowych⁸⁵². W przypadku zadań związanych z energią oznacza to, że porozumienia administracyjne mogą być pomocne zwłaszcza tam, gdzie mamy do czynienia z koniecznością wspólnej realizacji zadań energetycznych przez jednostki samorządowe. Współdziałanie na podstawie porozumień mogłoby ułatwiać koordynację inwestycji infrastrukturalnych, planowanie energetyczne czy zarządzanie lokalnymi sieciami.

Cechą charakterystyczną porozumień jest równorzędność i niezależność stron, nawet jeśli posiadają one różny status lub działają na odmiennych szczeblach administracji⁸⁵³. Podkreśla się, że porozumienia nie są umowami prawa cywilnego, lecz swoistymi formami publicznoprawnymi. Umowy cywilnoprawne mogą służyć jedynie przekazywaniu zadań prywatnoprawnych, natomiast przenoszenie zadań publicznych możliwe jest wyłącznie

⁸⁴⁵ M. Augustyniak, *Formy współdziałania...*, s. 376.

⁸⁴⁶ T. Bąkowski, K. Żukowski (red.) *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 281.

⁸⁴⁷ B. Dolnicki, *Zadania samorządu...*, s. 506.

⁸⁴⁸ R. Marchaj, *Formy współdziałania j.s.t. i obszary metropolitalne* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Ustrój Samorządu terytorialnego*, red. Irena Lipowicz, Warszawa 2022, s. 404-405.

⁸⁴⁹ T. Bąkowski, K. Żukowski (red.) *Leksykon prawa...*, s. 281.

⁸⁵⁰ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 44.

⁸⁵¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 184.

⁸⁵² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 345.

⁸⁵³ J. Pierzchała, *Instytucja porozumienia...*, s. 220; T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa...*, s. 281.

poprzez instrumenty współdziałania komunalnego – w tym związek komunalny lub porozumienie komunalne⁸⁵⁴. W kontekście społeczności energetycznych istotne jest, że porozumienia administracyjne zachowują charakter publicznoprawny. To oznacza, że mogą stanowić narzędzie dla takich modeli współpracy, w których społeczność energetyczna pozostaje zakorzeniona w systemie zadań publicznych, a nie staje się całkowicie prywatnym przedsięwzięciem. Wykonanie porozumień gwarantują jednak przepisy powszechnie obowiązujące, a do ich zawarcia wystarczy wskazanie stron, przedmiotu i daty. Obowiązki wygasa z chwilą osiągnięcia celu, może zostać rozwiązane za zgodą stron lub zakończyć się w terminie przewidzianym w treści porozumienia⁸⁵⁵. W tym aspekcie widoczny jest element swobody umów, a więc prawa cywilnego.

Za J. Bociem porozumienia można także podzielić według kryterium podstawy prawnej: wynikające z prawa ustrojowego (np. międzygminne, międzypowiatowe, międzywojewódzkie) oraz przewidziane w prawie materialnym, zawierane na podstawie szczegółowych przepisów⁸⁵⁶. Ze względu na swoje cechy i skutki w sferze materialnej, procesowej i ustrojowej porozumienia należy uznać za szczególny rodzaj aktu prawnego, odmienny od normatywnego czy administracyjnego⁸⁵⁷. Z perspektywy społeczności energetycznych można zatem stwierdzić, że porozumienia administracyjne stanowią ciekawy punkt odniesienia: pokazują, jak organy publiczne mogą wspólnie realizować zadania, zachowując równorzędność i współdziałanie. Choć ich zakres podmiotowy jest ograniczony, to doświadczenia wynikające z tej formy mogą inspirować do poszukiwania nowych rozwiązań prawnych dla współpracy podmiotów publicznych w obszarze energetyki lokalnej.

3.3. Umowa administracyjna

W polskim systemie prawnym brak jest kompleksowej regulacji umowy administracyjnej, która pozwalałaby jednoznacznie określić jej cechy wyróżniające. W przepisach można jednak odnaleźć rozwiązania, które nie mają charakteru umowy cywilnoprawnej, gdyż podlegają wyłącznie normom prawa publicznego. Ich zawarcie wyłącza możliwość wydania decyzji administracyjnej, modyfikuje jej treść albo warunkuje jej

⁸⁵⁴ M. Augustyniak, *Formy współdziałania...*, s. 376.

⁸⁵⁵ J. Pierzchała, *Instytucja porozumienia...*, s. 220.

⁸⁵⁶ J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)* [w:] *System prawa administracyjnego, t. 5, prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 261.

⁸⁵⁷ J. Pierzchała, *Instytucja porozumienia...*, s. 220.

wydanie⁸⁵⁸. Dlatego rozpoczynając analizę umowy administracyjnej, należy podkreślić, że nie jest ona tożsama z umową cywilnoprawną. Stanowi odrębną formę działania administracji, osadzoną w porządku publicznoprawnym i spełniającą inne funkcje niż klasyczne umowy prawa prywatnego.

Umowa cywilnoprawna w prawie administracyjnym nie stanowi podstawowej formy działania administracji publicznej, ale w określonych sytuacjach przewidzianych przez przepisy uzupełnia katalog zasadniczych form aktywności, umożliwiając organowi administracji reprezentowanie państwa jako podmiotu prawa cywilnego⁸⁵⁹. Rozróżnienie między umową administracyjną a cywilną może wynikać z określenia sposobu wykonywania obowiązków administracyjnych ciążących na co najmniej jednej ze stron, jeśli jest to zawarte w umowie, będzie to umowa administracyjna. Jej cechą jest więc przedmiot świadczeń, które nie mogą być zastrzeżone wyłącznie dla podmiotów prywatnych⁸⁶⁰. Różnica dotyczy również trybu rozstrzygania sporów związanych z wykonaniem umowy. W przypadku umowy cywilnej spory będą rozstrzygane przez sądy powszechne, a w przypadku umowy administracyjnej przez sądy administracyjne, z wyjątkiem spraw odszkodowawczych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (wtedy będzie to sąd powszechny)⁸⁶¹.

Umowy cywilnoprawne występują przede wszystkim w zewnętrznej sferze działania administracji. Niekiedy zawarcie umowy poprzedza wydanie aktu administracyjnego bądź sam akt nakłada obowiązek jej zawarcia⁸⁶². Kwalifikacja tej umowy jako formy działania administracyjnego pozwala dokonać za jej pośrednictwem konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego, a cywilnoprawny charakter tej formy sprowadza się do sposobu jej zawarcia. Natomiast o treści i skutkach przesądzają elementy publicznoprawne⁸⁶³.

⁸⁵⁸ M. Szyrski, *W sprawie zjawiska przenikania się prawa administracyjnego i prawa cywilnego w nowoczesnym państwie prawa* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom III: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, D.R. Kijowski, S. Prutis, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 299-300.

⁸⁵⁹ M. Kisała, *Stosowanie formy umowy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzaniu wykonywania zadań publicznych* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom III: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, D.R. Kijowski, S. Prutis, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 239-240.

⁸⁶⁰ H. Krysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna...*, s. 492.

⁸⁶⁰ J. Zimmermanna, *Prawo administracyjne...*, s. 496-497.

⁸⁶¹ H. Krysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna...*, s. 492.

⁸⁶¹ J. Zimmermanna, *Prawo administracyjne...*, s. 497.

⁸⁶² E.T. Szuber-Bednarz, R. Paczuski, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne czy także wspomaganie osiągania celów administracyjno-prawnych drogą stosowania w coraz szerszym zakresie umowy jako cywilnoprawnej formy działania?* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom III: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, D.R. Kijowski, S. Prutis, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 101.

⁸⁶³ M. Banasik, *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 429.

Nie można również utożsamić umowy publicznoprawnej z porozumieniem, ponieważ umowę charakteryzuje to, że jedna strona jest spoza administracji, a porozumienie zawierane jest pomiędzy podmiotami administracji publicznej⁸⁶⁴. Zatem w sytuacji, kiedy nie można zakwalifikować danej formy działania jako umowy cywilnoprawnej ani jako porozumienia to należy uznać, iż jest to umowa publiczna, zwana w tej pracy umową administracyjną. W kontekście społeczności energetycznych rozróżnienie to ma istotne znaczenie: tam, gdzie współdziałają podmioty publiczne i prywatne w celu wykonywania zadań publicznych, właściwszą formą staje się właśnie umowa administracyjna, a nie porozumienie.

E. Ochendowski definiuje umowę administracyjną jako charakteryzującą się tym, że może być zawarta z osobą, w stosunku do której w innym przypadku musiałby być wydany akt administracyjny. Umowa ta może nawiązywać, zmieniać lub znosić stosunki administracyjnoprawne, ale nie może prowadzić do skutku, którego nie dałoby się osiągnąć za pomocą aktu administracyjnego⁸⁶⁵. Z. Cieślik wykazał, że umowa administracyjna jest instytucją charakterystyczną dla „socjalnego państwa prawa”, a jej włączeniu do systemu prawa administracyjnego zawsze towarzyszy osłabienie rygorów zasady związania administracji prawem⁸⁶⁶. Konsekwencją wybrania tej formy jest również ograniczenie swobody umów występującej w prawie cywilnym. Umowa administracyjna pełni dwojaką funkcję: zastępuje akt administracyjny oraz umożliwia wprowadzenie do sfery publicznej środków ochrony prawnej typowych dla prawa cywilnego. Jej zawarciu często towarzyszą dodatkowe umowy towarzyszące, np. ubezpieczenia czy umowy z podwykonawcami i dostawcami⁸⁶⁷. Z tej perspektywy umowa administracyjna mogłaby być szczególnie interesująca dla społeczności energetycznych, które wymagają współpracy publiczno-prywatnej i wielopoziomowej sieci umów towarzyszących.

W doktrynie podkreśla się, że w umowie administracyjnej nie ma pełnej równowagi stron. Organ administracji jest zwykle stroną uprzywilejowaną wobec podmiotu prywatnego, co daje mu możliwość kształtowania sytuacji prawnej kontrahenta⁸⁶⁸. P. Bieś-Srokosz krytykuje używanie pojęcia „równorzędność” w odniesieniu do takich umów, wskazując, że właściwe jest

⁸⁶⁴ B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 464-465.

⁸⁶⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 204-205.

⁸⁶⁶ Z. Cieślik, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Lex Omega.

⁸⁶⁷ A. Panasiuk, *Zinstytucjonalizowane formy współpracy podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi*, Warszawa 2009, s. 186.

⁸⁶⁸ B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne...*, s. 464-465.

ono wyłącznie dla kontraktów cywilnoprawnych⁸⁶⁹. Niemniej jednak element negocjacyjny i konieczność określenia zakresu zadań i odpowiedzialności obu stron sprawia, że umowa administracyjna zawiera elementy konsensualne, nienaznaczone specyficznym rodzajem zależności wynikającej z możliwości stosowania władztwa przez organ administracji państwowej⁸⁷⁰. Umowa taka powinna przewidywać podział zadań i czynności pomiędzy stronami umowy oraz precyzyjnie określać zasady odpowiedzialności i zasady kontroli treści oraz wykonania umowy⁸⁷¹. Niektóre z tych elementów są bardziej plastyczne niż inne, jak na przykład odpowiedzialność. Choć umowa administracyjna nie gwarantuje pełnej równości stron, może odpowiadać realiom społeczności energetycznych, gdzie organ publiczny wnosi zasadniczy wkład (np. grunt, infrastrukturę), a partner prywatny kapitał lub know-how. Ta nierównowaga stron może w tym wypadku wynikać z tego, że organ używa jej jako formy działania w celu wykonania własnych zadań. Jak zauważa E. Ochendowski: „Swoistość umowy jako formy działania administracji wynika stąd, że organ używa umowy jako prawnej formy działania w celu wykonania swoich zadań i dlatego zawieranie umów przez organy administracyjne regulowane jest nie tylko przez przepisy prawa cywilnego, ale również prawa administracyjnego. Zakres ingerencji prawa administracyjnego w treść i formę zawieranej umowy może być różny w zależności od planów i norm budżetowych oraz norm ustalających kompetencje i zasady funkcjonowania organów administracji publicznej, jak również od norm administracyjnego prawa materialnego”⁸⁷². Walory aksjologiczne tego stwierdzenia do dziś nie straciły na aktualności⁸⁷³. Zatem pewien brak uregulowania tej formy w regulacji prawnej ma plusy, ponieważ pozwala na rozróżnienie zakresu wpływu prawa administracyjnego w zależności od obszaru regulacji. Dla energetyki oznacza to możliwość elastycznego dopasowania umów administracyjnych do szczególnych wymogów tej branży, przy jednoczesnym zapewnieniu publicznoprawnych gwarancji.

Jak wskazuje M. Banasik, umowa administracyjna nie jest znana polskiemu ustawodawstwu jako instytucja ogólna prawa administracyjnego, ponieważ w żadnej z ustaw określających zadania i podstawy działania organów regulacyjnych nie znajdziemy przewidzianego upoważnienia do posługiwania się tego rodzaju instrumentem prawnym w celu

⁸⁶⁹ P. Bieś-Skorosz, *Prawne formy...*, s. 519, 521.

⁸⁷⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 432.

⁸⁷¹ M. Banasik, *Administracyjnoprawne formy...*, s. 428.

⁸⁷² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 203-204; cyt. za. E.T. Szuber-Bednarz, R. Paczuski, *Wypieranie prawa...*, s. 115.

⁸⁷³ E.T. Szuber-Bednarz, R. Paczuski, *Wypieranie prawa...*, s. 115.

realizacji powierzonych zadań⁸⁷⁴. Przykładem regulacji na wzór umowy administracyjnej mogą być przepisy ustawy o Narodowym Planie Rozwoju⁸⁷⁵, które przewidują instytucję kontraktu wojewódzkiego, gdzie stronami są Rada Ministrów i samorząd województwa. W art. 32 ust. 2 tej ustawy wprost wskazano, że w zakresie nieuregulowanym w przepisach rozdziału 5 tej ustawy do kontraktu stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego⁸⁷⁶. Innym przykładem jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸⁷⁷. W art. 5 tej ustawy, określającym formy współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, wskazano umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie i umowy partnerskie. Zatem brak regulacji ogólnej w zakresie instytucji umowy administracyjnej nie przekreśla możliwości stosowania jej przez organy publiczne⁸⁷⁸. W doktrynie nie ma zgody, czy przy potencjalnym wprowadzaniu tej instytucji do przepisów prawa regulacja powinna określać podstawowe elementy, ale pozostawać ogólna, czy wręcz przeciwnie – konieczne jest wprowadzenie szczegółowych ram prawnych⁸⁷⁹. Zgoda na posługiwanie się umowami administracyjnymi oznacza reinterpretację zasady związania administracji prawem. Im bardziej system prawa otwiera się na takie formy, tym mniej rygorystycznie traktuje się tradycyjne ograniczenia wynikające z zasady praworządności⁸⁸⁰. Decyzja o wprowadzeniu umowy administracyjnej do regulacji prawnej wiązałaby się z koniecznością ustalenia jej formy, współdziałania osób trzecich, warunków ważności bądź nieważności, zasad wypowiedzania oraz wykonalności⁸⁸¹. Należy się zgodzić z autorami podkreślającymi konieczność zachowania potencjalnej regulacji jako najbardziej otwartej, przeregulowanie mogłoby wyeliminować możliwość korzystania z tej formy zamiast ją uatrakcyjnić.

Z powierzaniem zadań publicznych na podstawie umowy cywilnoprawnej wiąże się problem odpowiedzialności. Zmienia się bowiem sposób wykonania zadania przez jednostkę samorządu terytorialnego, z bezpośredniego na pośredni, przy jednoczesnym zachowaniu jej odpowiedzialności za wykonanie zadania publicznego⁸⁸². Władze samorządu ponoszą zatem odpowiedzialność publicznoprawną, podczas gdy podmiot prywatny – odpowiedzialność

⁸⁷⁴ M. Banasik, *Administracyjnoprawne formy...*, s. 424.

⁸⁷⁵ Ustawa z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2022 r. poz. 260).

⁸⁷⁶ Art. 32, Ustawa z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2022 r. poz. 260).

⁸⁷⁷ Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.).

⁸⁷⁸ Z. Cieślík, *Umowa administracyjna...*, s. 112.

⁸⁷⁹ Por. B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne...*, s. 465.

⁸⁸⁰ Z. Cieślík, *Umowa administracyjna...*, s. 112; D.R. Kijowski, *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 432.

⁸⁸¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 204-205.

⁸⁸² M. Kamiński, *Formy partycypacji...*, s. 72-74.

cywilnoprawną. W sytuacjach spornych kontrolę wykonania zobowiązań umownych zapewnia sąd powszechny⁸⁸³. Umowę administracyjną jako alternatywę wobec aktu administracyjnego, powinno charakteryzować jej zawarcie przy zachowaniu względnej swobody kontraktowej. Jej istotą jest układ, w którym organ administracji publicznej, działający w ramach *imperium*, współpracuje z podmiotem spoza struktury administracyjnej, realizując wspólnie zadania publiczne zorientowane wokół celów ogólnospołecznych⁸⁸⁴.

D. Kijowski wskazuje, że zarówno umowa cywilnoprawna, jak i administracyjna mogą zastępować akt administracyjny, a niekiedy faktycznie go zastępują w praktyce i w prawie pozytywnym⁸⁸⁵. Sam ustawodawca coraz częściej sięga po formy o charakterze cywilnoprawnym, zwłaszcza w administracji świadczącej. Również sama administracja publiczna jest zainteresowana współdziałaniem z podmiotami zewnętrznymi za pośrednictwem umów cywilnych. Splatania się prawa administracyjnego i cywilnego nie należy traktować jako kryzysu administracji czy prawa administracyjnego. Prawo cywilne od dawna obecne jest w sferze publicznej, przechodząc ewolucję od prób ścisłego oddzielenia obu porządków, do coraz wyraźniejszego ich przenikania⁸⁸⁶. W literaturze podkreśla się jednak lukę, jaką jest brak rozwiniętej praktyki zawierania umów administracyjnych i stosowania innych konsensualnych form działania administracji⁸⁸⁷. W Polsce mamy do czynienia z instytucją ugody, kontraktem wojewódzkim, umową aktywizacyjną w pomocy społecznej czy kontraktem terytorialnym, lecz początkowe regulacje, zwłaszcza w zakresie PPP, okazały się wadliwe, co zahamowało rozwój tych instrumentów. Przy narastającej interdyscyplinarności życia społecznego ustawodawca powinien dążyć do wyważenia sposobów wykonywania swoich zadań w taki sposób, by interes adresata działań administracji był maksymalnie chroniony. Użycie form cywilnoprawnych w prawie administracyjnym materialnym powinno iść w parze z odpowiednimi zmianami w prawie procesowym, aby zapewnić spójność i skuteczność regulacji⁸⁸⁸. W odniesieniu do społeczności energetycznych oznacza to, że rozwój umowy administracyjnej mógłby zapewnić solidną i przejrzystą podstawę współpracy publiczno-prywatnej, łącząc gwarancje prawa publicznego z potrzebną w energetyce lokalnej elastycznością.

⁸⁸³ M. Kisała, *Stosowanie formy...*, s. 240.

⁸⁸⁴ M. Banasik, *Administracyjnoprawne formy...*, s. 428.

⁸⁸⁵ D.R. Kijowski, *Problematyka regulacji...*, s. 430.

⁸⁸⁶ M. Szyrski, *W sprawie zjawiska...*, s. 206.

⁸⁸⁷ I. Lipowicz, *Prawne formy...*, s. 42.

⁸⁸⁸ M. Szyrski, *W sprawie zjawiska...*, s. 206.

4. Analiza form funkcjonowania społeczności i ich ograniczenia regulacyjne

Analiza konkretnych form prawnych, w ramach których mogą funkcjonować klastry energii, spółdzielnie energetyczne czy OSE, wymaga uprzedniego osadzenia ich na szerszym tle systemowym. W poprzednich rozważaniach przedmiotem analizy były klasyczne formy działania administracji publicznej, w tym umowa administracyjna i porozumienie, oraz granice pomiędzy prawem administracyjnym a cywilnym, szczególnie w kontekście procesów prywatyzacji zadań publicznych. Spółdzielnie energetyczne, klastry energii i OSE stanowią nowe formy organizowania działalności energetycznej, które mogą, lecz nie muszą, być podporządkowane realizacji celów publicznych i zadań jednostek samorządu terytorialnego. Osadzone są w prawie publicznym, ale kierują się w stronę konstrukcji właściwych prawu prywatnemu, w których administracja staje się jednym z uczestników. Dlatego konieczne jest zbadanie, w jakim stopniu omawiane podmioty wpisują się jeszcze w publicznoprawne formy działania administracji, a w jakim są już wyrazem tendencji do korzystania z instrumentów cywilnoprawnych i do umożliwienia powierzania realizacji zadań społecznych oraz gospodarczych szerszemu gronu podmiotów.

Jednocześnie wskazać należy, że ustawodawca wyposażył je w liczne ograniczenia regulacyjne, dotyczące m.in. zakresu terytorialnego działania, katalogu podmiotów uprawnionych do uczestnictwa czy parametrów technicznych. To właśnie te ograniczenia sprawiają, że mimo cywilnoprawnego charakteru form działania, funkcjonowanie społeczności energetycznych nosi cechy zbliżone do reżimu administracyjnoprawnego. Widać tu napięcie pomiędzy postępującą prywatyzacją zadań a zachowaniem instrumentów kontroli i reglamentacji właściwych prawu administracyjnemu. Analiza tych ograniczeń pozwala więc uchwycić, w jakim stopniu społeczności energetyczne zachowują autonomię konstrukcji prawa prywatnego, a w jakim nadal podlegają administracyjnym ramom kształtowania rynku energii.

4.1. Analiza formy prawnej działania klastra energii

Klastry energetyczne można określić jako „złożone ekosystemy składające się z różnych podmiotów związanych z produkcją, dystrybucją i zużyciem energii”⁸⁸⁹. Zgodnie z art. 2 pkt 15a ustawy OZE klastery energii ma formę porozumienia, którego przedmiot i skład wskazano w przepisie. W pierwotnym brzmieniu definicji, obowiązującym od 2016 r., mowa była o

⁸⁸⁹ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klastry energii...*, s. 8.

porozumieniu cywilnoprawnym⁸⁹⁰, choć w literaturze wskazuje się, że nie zmienia to zasadniczo charakteru samej umowy klastra⁸⁹¹. Można przypuszczać, że intencją było raczej połączenie elementów dwóch form prawnych: umowy cywilnej oraz porozumienia administracyjnego⁸⁹².

Powstaje więc pytanie, jakie porozumienie ustawodawca miał na myśli, regulując klaster energii w ten sposób. Porozumienie administracyjne dotyczy wyłącznie współdziałania podmiotów administracji publicznej, a więc nie znajdzie zastosowania w przypadku klastrów, w których uczestniczą także podmioty prywatne. Dlatego należy odrzucić tezę, że ustawodawca miał na myśli klasyczne porozumienie administracyjne, chociażby z uwagi na podmioty, które mogą zawierać tego typu porozumienie, ale także jego przedmiot oraz cel⁸⁹³. W doktrynie przeważa stanowisko, że konstrukcja klastra jest bliższa umowie cywilnoprawnej⁸⁹⁴, a zatem jest on podobny do spółki cywilnej i raczej trudno mówić w tym przypadku o formie porozumienia administracyjnego⁸⁹⁵. Potencjalnie można byłoby odnosić się do prawa administracyjnego przy klastrach złożonych wyłącznie z jednostek samorządu terytorialnego, jednak prowadziłoby to do niepożądanych podwójnych standardów w traktowaniu umów klastra w zależności od udziału władzy publicznej.

Dokonując analizy od strony prawa cywilnego, należy wskazać wyzwanie w zakresie zlokalizowania przepisów, które można byłoby wprost zastosować do konstrukcji porozumienia cywilnoprawnego. W literaturze wskazuje się, że można doszukiwać się tu pewnych relacji do treści art. 860 § 1 kodeksu cywilnego⁸⁹⁶ i konstrukcji spółki cywilnej⁸⁹⁷. Zgodnie z nim wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego, w szczególności przez wniesienie wkładów. W przypadku klastrów energii celem jest nie tylko zysk, lecz także korzyści społeczne, środowiskowe oraz zwiększenie elastyczności systemu

⁸⁹⁰ Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 925).

⁸⁹¹ T. Długosz [w:] *Odnawialne źródła energii. Komentarz*, red. A. Mituś, A. Piotrowska, Warszawa 2024, art. 2, Lex; J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*, art. 38(aa).

⁸⁹² M. Karpiński, M. Szyrski, *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz [w:] Odnawialne źródła energii. Rynek mocy. Inwestycje w zakresie elektrowni wiatrowych. Promowanie energii z wysokosprawnej kogeneracji oraz w morskich farmach wiatrowych. Tom II. Komentarz*, wyd. M. Czarnecka, T. Ogłódek, 2023, art. 2, Legalis.

⁸⁹³ J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*, art. 38(aa).

⁸⁹⁴ J. Kurowicki, J. Konopko, P. Konopko, *Klasy energii w Polsce – podręcznik dobrych praktyk*, 2022, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/15281-podrecznik-dobrych-praktyk-klasterowych.pdf> (dostęp: 10.07.2025 r.), s. 18.

⁸⁹⁵ A. Pawłowicz, *Prawne formy funkcjonowania klastra [w:] Klasy energii. Regulacje, teoria i praktyka*, red. E. Mataczyńska, A. Kucharska, Rzeszów 2020, s. 67.

⁸⁹⁶ Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. poz. 1071).

⁸⁹⁷ M. Karpiński, M. Szyrski, *Ustawa o odnawialnych...*

elektroenergetycznego. Można tu również dostrzec analogię do umowy nienazwanej w rozumieniu art. 353¹ kodeksu cywilnego, czyli umowy kształtowanej swobodnie przez strony pod warunkiem, że jej treść i cel nie sprzeciwiają się ustawie, naturze stosunku ani zasadom współżycia społecznego. Podobieństwo do spółki cywilnej pozwala na wykazanie wyzwań w zakresie funkcjonowania klastrów na rynku. Obie te formy nie zostały wyposażone w osobowość prawną⁸⁹⁸, klaster jest jedynie porozumieniem o współpracy⁸⁹⁹, co pociąga za sobą wiele konsekwencji, np. brak możliwości bycia podmiotem praw i obowiązków⁹⁰⁰. Należy przy tym podkreślić, że w prawie administracyjnym pojęcia zdolności prawnej i osobowości prawnej nie są ujmowane w taki sam sposób, jak w prawie cywilnym. Aby dany podmiot mógł wykonywać uprawnienia lub obowiązki administracyjnoprawne, musi zostać wyraźnie wyposażony w taką szczególną osobowość przez ustawodawcę⁹⁰¹. Klaster nie jest także odrębną jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 33¹ kodeksu cywilnego, co w literaturze bywa oceniane krytycznie⁹⁰². W praktyce oznacza to konieczność określenia w umowie podmiotu, który będzie uprawniony do reprezentowania klastra. W doktrynie pojawia się jednak koncepcja, zgodnie z którą fakt, że klaster jest przede wszystkim umową, nie stoi na przeszkodzie, aby nadać mu sformalizowaną strukturę i podmiotowość prawną, np. w formie stowarzyszenia. W takim ujęciu wybór odpowiedniej formy prawnej zależy od potrzeb konkretnej wspólnoty klastrowej i przyjętej przez nią wizji funkcjonowania klastra⁹⁰³.

Wydaje się, że najbardziej trafne jest jednak stwierdzenie, że ciężko byłoby jednoznacznie i bez wątpliwości zakwalifikować instytucję takiego porozumienia do kategorii prawa cywilnego lub administracyjnego. Jest to raczej instytucja utworzona przez ustawę i wymykająca się zarówno dotychczasowej doktrynie prawa cywilnego, jak i administracyjnego⁹⁰⁴. Porozumienie o ustanowieniu klastra energii stanowi formę współpracy jej uczestników, nie tworzy natomiast odrębnego podmiotu prawa⁹⁰⁵. W związku z niedookreśleniem tego pojęcia w prawie i brakiem bezpośredniego odwołania do przepisów

⁸⁹⁸ D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Spoleczne uwarunkowania funkcjonowania klastrów energii w Polsce. Raport podsumowujący analizę studium przypadku wybranych klastrów cz. 2*, Kraków 2021, s. 21.

⁸⁹⁹ D. Kostecka-Jurczyk, K. Marak, *Spółdzielnie energetyczne...*, s. 169.

⁹⁰⁰ B. Fraś, O. Ivashchuk, *Rola klastrów w zrównoważonym rozwoju energetyki w Polsce*, „Polityka Energetyczna” 2017/2(20), s. 26.

⁹⁰¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 103.

⁹⁰² J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*, art. 38(aa).

⁹⁰³ N. Lisek, *Aspekty organizacyjne klastrów energii*, https://piszcz.pl/wp-content/uploads/2018/04/aspekty_organizacyjne_klastrów_energii_25_04_2018.pdf (dostęp: 09.10.2024 r.).

⁹⁰⁴ M. Karpiński, M. Szyrski, *Ustawa o odnawialnych...*

⁹⁰⁵ J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*, art. 38(aa).

spółki cywilnej należy uznać, że mienie klastra to współwłasność w częściach ułamkowych członków klastra. Co do odpowiedniego stosowania przepisów innych ustaw, można za J. Ziętym wskazać, że „bez wątpienia w pierwszej kolejności zastosowanie znajdą przepisy Kodeksu cywilnego, w szczególności ogólne postanowienia odnoszące się do zobowiązań. W sprawach nieuregulowanych natomiast, np. w odniesieniu do reprezentacji czy relacji majątkowych między uczestnikami klastra energii, dopuszczalne wydaje się stosowanie *per analogiam* przepisów umowy spółki cywilnej”⁹⁰⁶. Warto w tym miejscu nawiązać do wcześniejszych rozważań dotyczących umowy administracyjnej. Można bowiem postawić tezę, że w przypadku klastrów energii, w których uczestniczą jednostki samorządu terytorialnego (co obecnie jest obowiązkowe z uwagi na wymogi ustawowe), konstrukcja umowy administracyjnej mogłaby stanowić szczególnie adekwatne rozwiązanie. Pozwalałoby to na odejście od pełnej równości stron, typowej dla prawa cywilnego, i na powiązanie zakresu decyzyjności z realnym wkładem oraz stopniem zaangażowania poszczególnych uczestników. Nie można jednak przesądzać, że umowa administracyjna powinna stać się docelową formą zawiązywania klastrów, dopóki jej podstawowe cechy nie zostaną jednoznacznie skodyfikowane w prawie. Na gruncie dotychczasowego dorobku doktryny można jednak uznać, że ten kierunek to interesująca i obiecująca perspektywa.

Szczegóły porozumienia dot. klastra określono w art. 38aa ustawy OZE. Przepis ten został dodany w 2024⁹⁰⁷ i określa formę, elementy i reprezentację w zakresie jego zawarcia. Co ważne, porozumienie zawierane jest w formie pisemnej pod rygorem nieważności, jak wskazuje się w literaturze, ważne jest również zawarcie takiej umowy elektronicznie, jednak niezbędne jest złożenie podpisów przez wszystkich jego sygnatariuszy w formie elektronicznej z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego⁹⁰⁸. Reprezentantem członków klastra energii ma być koordynator klastra energii. Porozumienie ma zawierać następujące elementy:

- prawa i obowiązki stron tego porozumienia, zwanych dalej „członkami klastra energii”;
- zakres przedmiotowy współpracy w ramach klastra energii;
- koordynatora klastra energii oraz jego prawa i obowiązki;

⁹⁰⁶ J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*, art. 38(aa).

⁹⁰⁷ Ustawa z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1762 ze zm.).

⁹⁰⁸ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klastry energii...*, s. 9.

- obszar działalności w ramach klastra energii, ze wskazaniem punktów poboru energii i punktów jej wprowadzania do sieci przez członków klastra energii;
- czas trwania tego porozumienia i zasady jego rozwiązywania;
- upoważnienie koordynatora klastra energii do dostępu do informacji o rynku energii i danych pomiarowych dotyczących każdego członka klastra energii.

Jak zauważa J. Zięty, wskazanie tych elementów nie tworzy z mocy prawa umowy nazwanej dotyczącej klastra energii, jest to zatem nienazwana umowa cywilnoprawna o charakterze zobowiązaniowym, może być rozpatrywana jako „porozumienie o utworzeniu klastra może być rozpatrywane jako umowa empiryczna podobna do umowy konsorcjum albo jako umowa, do której przynajmniej w pewnym zakresie zastosowanie znajdą przepisy Kodeksu cywilnego regulujące umowę spółki cywilnej”⁹⁰⁹, co może sugerować jakie przepisy powinny mieć zastosowanie do takiego porozumienia. Zatem do porozumienia jako nienazwanej umowy cywilnoprawnej zastosowanie znajdują różne regulacje szczegółowe kodeksu cywilnego, zastosowanie mogą mieć przepisy ogólne o zobowiązaniach, jak również przepisy regulujące umowę spółki cywilnej.

Koordinator klastra energii nie został szerzej opisany w regulacji, opisywany jest w niej głównie poprzez przypisanie mu kolejnych zadań. Jednym z większych jest konieczność złożenia corocznego sprawozdania Prezesowi URE, co opisane jest w art. 38ad. Po raz pierwszy sprawozdanie trzeba złożyć w 2025 r. Dokument ten musi zawierać szczegółowe dane ilościowe dotyczące energii elektrycznej – zarówno całkowitej ilości energii wytworzonej przez członków klastra, w tym z OZE, jak i energii objętej mechanizmem rozliczeń, o którym mowa w art. 184k ust. 1, z podziałem na poszczególnych członków, jak również informacje o łącznej mocy zainstalowanej OZE, jednostkach wytwórczych oraz magazynach energii będących w posiadaniu członków klastra. Termin jego złożenia upływa 30 czerwca każdego roku. W praktyce, koordynator pełni funkcję reprezentanta klastra. Koordynator klastra odpowiada za reprezentowanie klastra, zarządzanie i koordynację jego zadań, planowanie i zarządzanie budową instalacji wytwórczych, koordynowania działań związanych z magazynowaniem energii, bilansowaniem i obrotem energią⁹¹⁰.

Wypowiedzenie umowy klastra jest proste, jednak przystąpienie może być skomplikowane, ponieważ może zostać dowolnie opisane w treści porozumienia. Co więcej,

⁹⁰⁹ J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*, art. 38(aa).

⁹¹⁰ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klastry energii...*, s. 11.

każde dodanie nowego członka to potencjalna zmiana porozumienia, zatem mogłoby to wymagać zawarcia aneksu przez wszystkie jego strony⁹¹¹. Porozumienie ze swojej istoty ma zatem pewien charakter wolnościowy, wynikający z wielu aspektów związanych z prawem cywilnym. Jednak w ramach ostatnich nowelizacji ustawodawca ograniczył to prawo poprzez obowiązek wpisu do rejestru prowadzonego przez Prezesa URE, co pociąga za sobą sporo obowiązków.

4.2. Ograniczenia regulacyjne funkcjonowania klastrów energii

Stroną porozumienia klastra energii musi być przynajmniej jeden z podmiotów tego typu:

- jednostka samorządu terytorialnego lub
- spółka kapitałowa utworzona na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁹¹² przez jednostkę samorządu terytorialnego z siedzibą na obszarze działania klastra energii, lub
- spółka kapitałowa, której udział w kapitale zakładowym spółki, o której mowa w lit. b, jest większy niż 50% lub przekracza 50% liczby udziałów lub akcji.

Przepis zatem wyraźnie wskazuje, że nie ma tu preferencji co do jednego szczebla samorządu terytorialnego. Zarówno gmina, powiat, jak i województwo mogłyby uczestniczyć w takim porozumieniu. Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 38ab ust.1 ustawy OZE⁹¹³ klaster jest ograniczony do wskazanego zasięgu geograficznego obejmującego obszar jednego powiatu lub pięciu sąsiadujących ze sobą gmin, jak również członkowie klastra muszą być przyłączeni do sieci dystrybucyjnej tego samego OSDE o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV. Zatem sąsiadujące gminy nie muszą być z tego samego powiatu czy województwa, jednak muszą być na terenie oddziaływania tego samego OSDE. W związku z tym należy uznać, że województwo nie ma w świetle tych ograniczeń możliwości uczestniczenia w klastrze, ponieważ zakres terytorialny województwa to uniemożliwia. Ograniczenie to może być potencjalnie ciężkie do wyegzekwowania, ponieważ takie podmioty, jak np. uczelnie, czy inne podmioty naukowe posiadają często filie w różnych miastach. Za D. Kostecką-Jurczyk zastanowić się jednak należy nad zakresem ograniczeń terytorialnych. Wskazuje ona, że „klaster może obejmować

⁹¹¹ J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*, art. 38(aa).

⁹¹² Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679).

⁹¹³ Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm.).

łącznie obszar jednego powiatu i pięciu gmin. Nie mogą być to gminy z różnych części kraju, gdyż ustawodawca wskazał, że muszą one sąsiadować ze sobą. Współpraca gmin z różnych obszarów Polski byłaby nieuzasadniona ekonomicznie, choćby ze względu na konieczność przesyłu przy wykorzystaniu linii energetycznych w różnych obszarach dystrybucyjnych”⁹¹⁴. Zatem wydaje się, że uczestniczące gminy mogłyby być z różnych powiatów, powiat może być jeden, a województwo ma zbyt duże terytorium by mogło być uczestnikiem klastra. Na marginesie wskazać należy, że ograniczenie funkcjonowania klastra jedynie w ramach linii o napięciu niższym niż 110 kV również należy traktować jako barierę, ponieważ w Polsce wiele inwestycji prowadzi się właśnie na linii 110 kV⁹¹⁵.

4.3. Analiza formy prawnej działania spółdzielni energetycznej

Spółdzielnia jest osobą prawną zorganizowaną w sposób korporacyjny, czyli organizacją mającą członków, służącą celom gospodarczym (ewentualnie pozagospodarczym) i realizacji zadań określonych w statucie organizacji⁹¹⁶. Tworzą ją zatem dwa elementy: element ludzki (zrzeszenie osób, czyli korporacja) i element gospodarczy (prowadzenie działalności gospodarczej)⁹¹⁷. Spółdzielnia w polskim systemie prawnym jest formą wyjątkowo uniwersalną, wykorzystywaną w bardzo różnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. Podstawę jej funkcjonowania stanowi ustawa Prawo spółdzielcze⁹¹⁸, jednak liczne regulacje szczególne pozwoliły na wykształcenie wyspecjalizowanych odmian tej instytucji, np. spółdzielni mieszkaniowych, regulowanych ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych⁹¹⁹, spółdzielni socjalnych, działających na podstawie ustawy o spółdzielniach socjalnych⁹²⁰, czy spółdzielni inwalidów, funkcjonujących w oparciu o przepisy Prawa spółdzielczego i regulacje szczególne dotyczące zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Nie są one jednak ograniczone wyłącznie do regulacji krajowej – funkcjonuje także spółdzielnia europejska, oparta na rozporządzeniu Rady (WE) nr 1435/2003⁹²¹ i ustawie z 2006 r. o spółdzielni europejskiej⁹²², która umożliwia prowadzenie działalności spółdzielczej w wymiarze

⁹¹⁴ D. Kostecka-Jurczyk, K. Marak, *Spółdzielnie energetyczne...*, s. 166.

⁹¹⁵ *Zmiany w prawie dla klastrów energii. Czego zabrakło?*, <https://www.gramwzielone.pl/trendy/20178467/zmiany-w-prawie-dla-klastrow-energii-czego-zabraklo>, (dostęp: 14.09.2025 r.).

⁹¹⁶ T. Długosz [w:] *Odnawialne źródła...*

⁹¹⁷ M. Karpiński, M. Szyrski, *Ustawa o odnawialnych...*

⁹¹⁸ Ustawa z 16.09.1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2024 r. poz. 593).

⁹¹⁹ Ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 558 ze zm.).

⁹²⁰ Ustawa z 27.04.2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 178 ze zm.).

⁹²¹ Rozporządzenie 1435/2003 Rady z 22.07.2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (Dz.U. UE. L. z 2003 r. Nr 207, str. 1 ze zm.).

⁹²² Ustawa z 22.07.2006 r. o spółdzielni europejskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2043 ze zm.).

ponadnarodowym. Zatem spółdzielnia jest formą zdecydowanie znaną i praktykowaną w prawie polskim, jednak w związku z wielością obszarów jej działania konieczne jest analizowanie raczej konkretnej formy, jak właśnie spółdzielnia energetyczna, niż spółdzielni ogólnie.

Podstawowym celem spółdzielni energetycznej jest zaspokajanie jej potrzeb, jak również zapewnienie ochrony lokalnego środowiska, a z perspektywy globalnej, redukcja dwutlenku węgla⁹²³. Obecnie funkcjonująca w polskim prawie spółdzielnia energetyczna jest formą społeczności energetycznej przeznaczoną dla mieszkańców terenów miejsko-wiejskich oraz wiejskich⁹²⁴. Zgodnie z art. 2 pkt 33a ustawy OZE spółdzielnia w rozumieniu art. 1 § 1 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2024 r. poz. 593) albo spółdzielnia rolników w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników (Dz.U. z 2024 r. poz. 372), przepisy ustawy OZE mają pierwszeństwo, zatem pozostałe przepisy stosuje się w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie⁹²⁵. Prawo spółdzielcze ustala, że spółdzielnia powstaje z chwilą wpisania do KRS, jednak mająca pierwszeństwo ustawa OZE wymaga zamieszczenia danych spółdzielni energetycznej w wykazie spółdzielni energetycznych, zatem dopiero wpis do wykazu wydaje się być konstytutywny⁹²⁶. Zgodnie z definicją z art. 1 Prawa spółdzielczego, „Spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą”⁹²⁷. Ustawa o spółdzielniach rolników⁹²⁸, w art. 4 ust 1, wskazuje, że spółdzielnia rolników to dobrowolne zrzeszenie, do którego mogą należeć zarówno rolnicy (prowadzący gospodarstwa rolne, działalność w działach specjalnych produkcji rolnej, producenci produktów rolnych, hodowcy ryb), jak i podmioty niebędące rolnikami, o ile zajmują się one działalnością wspierającą rolnictwo, np. przechowywaniem, przetwarzaniem, magazynowaniem produktów rolnych albo świadczeniem usług z użyciem maszyn i narzędzi na rzecz rolników. Są to dodatkowe postanowienia odróżniające spółdzielnie rolników od innych kategorii spółdzielni, zwłaszcza spółdzielni rolnych⁹²⁹. Pojawia się zatem problem w

⁹²³ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klasyfikacja energii...*, s. 23.

⁹²⁴ K. Białkowska, J. Frączak, J. Osiak, *Spółdzielnie energetyczne. Kompendium wiedzy*, https://www.energetyka-rozproszona.pl/media/ckeditor/2022/12/29/spoeczności-energetyczne-kompendium-wiedzy-idea-ncbj-202210_2-1.pdf, (dostęp: 03.05.2025 r.), s. 11.

⁹²⁵ T. Długosz [w:] *Odnawialne źródła...*

⁹²⁶ T. Długosz [w:] *Odnawialne źródła...*

⁹²⁷ Art. 1, Ustawa z 16.09.1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 593).

⁹²⁸ Ustawa z 4.10.2018 r. o spółdzielniach rolników (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 443).

⁹²⁹ J. Bieluk, A. Doliwa, B. Jeżyńska, *Ustawa o spółdzielniach rolników. Komentarz*, 2020, art. 4.

zakresie pierwszeństwa, gdy prawo spółdzielcze i prawo o spółdzielniach rolników będą w opozycji. Wydaje się jednak, że można tu przyjmować jako wiodącą regulację, która przysłuży się lepiej celom, do jakich realizacji powoływana jest spółdzielnia energetyczna.

Spółdzielnie energetyczne mogą być tworzone w trzech modelach: gdzie członkami są wyłącznie osoby prawne, wyłącznie osoby fizyczne albo model mieszany. Jednym z istotnych elementów, które powinny być uregulowane w statucie, są warunki przyjęcia w poczet członków spółdzielni. Warunki te spółdzielnia może ustalić samodzielnie i w zasadzie arbitralnie, gdyż jak wskazuje orzecznictwo⁹³⁰, „ustawa Prawo spółdzielcze [...] nie przewiduje generalnego roszczenia o przyjęcie w poczet członków spółdzielni, które mogłoby być realizowane na drodze sądowej w przypadku odmowy”⁹³¹. W przypadku spółdzielni rolników członkami mogą być „osoby fizyczne lub prawne:

- które są rolnikami, czyli prowadzą gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzą działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, będąc producentami produktów rolnych lub grup tych produktów lub prowadząc chów lub hodowlę ryb,
- które nie są rolnikami, ale prowadzą działalność w zakresie przechowywania, magazynowania, sortowania, pakowania lub przetwarzania produktów rolnych, grup tych produktów lub ryb, wytworzonych przez rolników lub działalność usługową wspomagającą rolnictwo obejmującą świadczenie na rzecz rolników”⁹³².

Bardzo istotnym aspektem spółdzielni jest jej równościowy charakter. „Udziałowcami w spółdzielni są jej członkowie, a majątek należący do spółdzielni stanowi prywatną własność jej działaczy. Specyficzna forma organizacyjno-prawna, jaką jest spółdzielnia, jest oparta na otwartym i dobrowolnym uczestnictwie, funkcjonuje ona na zasadzie tzw. „otwartych drzwi”, co oznacza, że każdy może przystąpić do spółdzielni tak długo, jak spółdzielnia nie ureguje warunków, które wykluczą dołączenie danej osoby ze względu na jej cechy⁹³³. Charakteryzuje ją również demokratyczny charakter podejmowania decyzji – każdy członek ma jeden głos niezależnie od wniesionych wkładów czy posiadanego statusu prawnego⁹³⁴. To kreuje potencjalny problem w zakresie spółdzielni łączącej osoby fizyczne i członków administracji

⁹³⁰ A. Piotrowska [w:] *Odnawialne źródła energii...*, art. 38(c), Lex.

⁹³¹ Wyrok SN z 29.04.2003 r. [V CKN 161/01](#) LEX nr 1130951; wyrok SA z 8.09.2020 r., [I ACa 259/20](#), LEX nr 3116040.

⁹³² B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klasyfikacja energii...*, s. 25.

⁹³³ Uchwała SN z 18.09.1998 r., III CZP 31/98, OSNC 1999/3, poz. 45.

⁹³⁴ K. Białkowska, J. Frączak, J. Osiak, *Spółdzielnie energetyczne...*, s. 11.

publicznej, ponieważ wszystkie te podmioty, niezależnie od wniesionych wkładów czy wiedzy, będą miały jeden głos. Problem ujawnia się jednak w sytuacji, gdy to jednostka samorządu terytorialnego podejmuje inicjatywę i organizuje spółdzielnię, a następnie dopuszcza w niej udział osób fizycznych. W takim układzie wszystkie podmioty zrzeszone w ramach spółdzielni, niezależnie od wniesionego wkładu, posiadanych zasobów czy specjalistycznej wiedzy, dysponują identycznym głosem. Prowadzi to do paradoksu, w którym jednostka samorządu terytorialnego, która ponosi zasadniczy ciężar związany z powołaniem i funkcjonowaniem spółdzielni, może zostać pozbawiona realnego wpływu na jej dalsze działania.

Spółdzielnia energetyczna posiada osobowość prawną⁹³⁵. Organami spółdzielni energetycznej są: walne zgromadzenie (lub zebranie przedstawicieli), rada nadzorcza lub komisja rewizyjna oraz zarząd. Walne zgromadzenie stanowi najwyższy organ spółdzielni, w którym wszyscy członkowie mają równy głos i mogą współdecydować o kluczowych kwestiach dotyczących działalności spółdzielni. Rada nadzorcza (lub w mniejszych spółdzielniach – komisja rewizyjna) sprawuje bieżący nadzór i kontrolę nad funkcjonowaniem spółdzielni. Natomiast zarząd kieruje jej codzienną działalnością, reprezentuje spółdzielnię na zewnątrz i realizuje zadania, które nie zostały przypisane innym organom na mocy statutu lub przepisów prawa⁹³⁶. W przeciwieństwie do spółek kapitałowych, gdzie kapitał jest stały (zasada nienaruszalności kapitału), spółdzielnia posiada zmienny (coraz to inny, niestały) fundusz udziałowy, co jest skutkiem zmiennego składu osobowego⁹³⁷.

Na początkowym etapie zakładania należy wybrać model spółdzielni spośród dwóch form organizacyjno-prawnych: spółdzielni lub spółdzielni rolników. Nie ma ograniczeń podmiotowych co do założycieli ani członków spółdzielni. Założyciele mogą, ale nie muszą stać się następnie jej członkami. Wymagana liczba członków jest różna zależnie od składu spółdzielni oraz jej rodzaju. Dla spółdzielni, których członkowie są osobami prawnymi, minimalna liczba członków to trzy podmioty. Wśród tych podmiotów mogą być też gminy lub ich jednostki organizacyjne oraz gminne osoby prawne. Natomiast w przypadku, gdy założycielami są tylko osoby fizyczne, musi ich być dziesięć. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego (SN) w przypadku spółdzielni typu mieszanego „liczba założycieli spółdzielni,

⁹³⁵ A. Piotrowska [w:] *Odnawialne źródła energii...*, art. 38(c), Lex.

⁹³⁶ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klasyfikacja energii...*, s. 30.

⁹³⁷ A. Stefaniak [w:] *Komentarz do ustawy – Prawo spółdzielcze* [w:] *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, wyd. XIV, Warszawa 2018, art. 1, Lex.

której członkami mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, nie może być mniejsza od dziesięciu”⁹³⁸.

Spółdzielnia podlega obowiązkowi wpisu do KRS, zatem nabywa osobowość prawną z chwilą dokonania tego wpisu. Co ciekawe, spółdzielnia wpisana do KRS może założyć spółdzielnię energetyczną. Nie wszyscy członkowie spółdzielni muszą stać się członkami spółdzielni energetycznej⁹³⁹. Spółdzielnia może założyć spółdzielnię energetyczną dla tych członków, którzy spełniają kryteria ustawowe dla spółdzielni energetycznych. Jednym z tych wymogów jest stosowanie się do ograniczeń terytorialnych. Zatem jeśli wymogi ustawowe zostaną spełnione, założona zostanie spółdzielnia energetyczna w odpowiedniej, wybranej formie. Należy ocenić to pozytywnie jako utrwaloną w prawie, równościową formę, jednak podkreślić można pewne blokady jakie mogą się z nią wiązać i ustawodawca powinien rozważyć ich zmianę. Na koniec wskazać również należy, że jest to narzędzie, które funkcjonuje co do zasady na podstawie prawa cywilnego, przynajmniej w zakresie członkostwa w spółdzielni energetycznej. Pewnych elementów prawa prywatnego można byłoby się doszukiwać w takich elementach, jak np. konieczność rejestracji do KRS i odpowiedniego wykazu czy pewne regulacje szczególne ograniczające swobodę ich działania.

4.4. Ograniczenia regulacyjne funkcjonowania spółdzielni energetycznych

Spółdzielnia energetyczna jest trudniejszym przypadkiem. Nie jest wskazane wprost, na jakim poziomie może działać lub jakie podmioty nie mogą wchodzić w jej zakres. Jest ona ograniczona terytorialnie, może ona prowadzić działalność na obszarze gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej lub na obszarze nie więcej niż trzech tego rodzaju gmin bezpośrednio sąsiadujących ze sobą. Ograniczenie to dotyczy całej działalności spółdzielni, nie tylko działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej, ciepła lub gazu. Co więcej, zgodnie z art. 38c spółdzielnia energetyczna działa na obszarze jednego OSDE lub sieci dystrybucyjnej gazowej lub ciepłowniczej, zaopatrujących w energię elektryczną, biogaz, biogaz rolniczy, biometan lub ciepło wytwórców i odbiorców będących członkami tej spółdzielni, których instalacje są przyłączone do sieci danego operatora lub do danej sieci ciepłowniczej.

W związku z tym ograniczeniem wydaje się, że uczestnictwo w spółdzielni energetycznej przypisane jest wyłącznie gminom. Potwierdza to struktura powiatów. W Polsce

⁹³⁸ A. Piotrowska [w:] *Odnawialne źródła energii...*, art. 38(c), Lex.

⁹³⁹ A. Piotrowska [w:] *Odnawialne źródła energii...*, art. 38(c), Lex.

powiaty ziemskie składają się co najmniej z pięciu gmin — najmniejsze przykłady to m.in. powiat sejneński, gołdapski czy pajęczański. Nie ma więc powiatów składających się z trzech gmin. Specyficzną kategorię stanowią miasta na prawach powiatu, które łączą w sobie funkcje powiatu i gminy. Warszawa jest tu szczególnym przypadkiem, bo mimo że formalnie jest jedną gminą, posiada wewnętrzny podział na dzielnice. Oznacza to, że tylko w odniesieniu do miast na prawach powiatu można mówić o „powiatach złożonych tylko z jednej gminy”. Gdyby dopuścić interpretację obejmującą także te przypadki jako uczestników spółdzielni, byłoby to niesprawiedliwe wobec powiatów ziemskich, które zawsze obejmują większą liczbę gmin. Jednak w związku z tym, że gminy miejskie obecnie nie mogą uczestniczyć w spółdzielni energetycznej, są to rozważania czysto teoretyczne. Zatem w doktrynie najczęściej wskazuje się na ograniczenie w zakresie członkostwa wyłącznie do jednostek posiadających status gminy⁹⁴⁰ i należy się z tym poglądem zgodzić. Mimo tego ograniczenia, w skład spółdzielni mogą wchodzić również inne podmioty publiczne, podlegające ustawie o zamówieniach publicznych, np. przedsiębiorstwo usług komunalnych czy lokalne centrum kultury⁹⁴¹.

Ustawa OZE przewiduje dla spółdzielni energetycznych istotne ograniczenia. Przede wszystkim mogą one prowadzić działalność wyłącznie na rzecz samej spółdzielni oraz jej członków. Dodatkowo ustawodawca wprowadził limity techniczne, w przypadku wytwarzania energii elektrycznej łączna moc zainstalowana w wszystkich instalacji OZE nie może przekraczać 10 MW, przy czym sprawność wytwarzania musi pozwalać na pokrycie co najmniej 70% rocznego zapotrzebowania własnego spółdzielni i jej członków. W odniesieniu do ciepła maksymalna moc osiągalna cieplna wynosi 30 MW, dla biogazu i biogazu rolniczego dopuszczalna roczna wydajność to 40 milionów m³, a dla biometanu – 20 milionów m³. Istotne jest również ograniczenie, zgodnie z którym działanie spółdzielni ograniczone jest wyłącznie do OZE, i to do instalacji stanowiących własność spółdzielni energetycznej lub jej członków. Wyklucza to pewne formy działania w przypadku nieposiadania prawa do danej instalacji.

4.5. Analiza formy prawnej działania społeczności energetycznej

OSE może być prowadzona w kilku różnych formach, zostały one wymienione w art. 11zi ustawy prawo energetyczne. Zgodnie z nim jest ona podmiotem przybierającym różną formę prawną⁹⁴², który może być zorganizowany w formie:

⁹⁴⁰ D. Kostecka-Jurczyk, K. Marak, *Spółdzielnie energetyczne...*, s. 163.

⁹⁴¹ D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*, s. 12.

⁹⁴² T. Długosz [w:] *Odnawialne źródła...*

- spółdzielni⁹⁴³, w tym spółdzielni mieszkaniowej⁹⁴⁴;
- wspólnoty mieszkaniowej⁹⁴⁵;
- stowarzyszenia, z wyłączeniem stowarzyszeń zwykłych⁹⁴⁶;
- spółki osobowe, z wyłączeniem spółki partnerskiej⁹⁴⁷;
- spółdzielni rolników⁹⁴⁸.

Co więcej, w ust. 2 tego przepisu wskazano, że jeżeli OSE prowadzi działalność wyłącznie w zakresie OZE, uprawnienia decyzyjne i kontrolne przysługują członkom, udziałowcom lub wspólnikom posiadającym miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie działania tego samego OSD. W takim przypadku uprawnienia te przysługują średnim przedsiębiorcom oraz uczelniom, federacjom podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, instytutom naukowym Polskiej Akademii Nauk, instytutom badawczym, międzynarodowym instytutom badawczym, Centrum Łukasiewicz, instytutom działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, Centrum Medycznemu Kształcenia Podyplomowego, Polskiej Akademii Umiejętności i innym podmiotom prowadzącym głównie działalność naukową w sposób samodzielny i ciągły. Wykluczono z tego katalogu Polską Akademię Nauk.

Analizując funkcjonowanie OSE w przyszłości, należy każdorazowo odwoływać się do formy prawnej, w jakiej dana OSE została utworzona. Będzie to prowadziło do istotnych różnic między poszczególnymi społecznościami wynikającymi ze specyficznych regulacji właściwych dla danej formy organizacyjnej. Kluczowym przykładem jest kwestia podmiotowości prawnej. OSE została zdefiniowana w Prawie energetycznym jako podmiot posiadający zdolność prawną, jednak ustawa nie nadaje jej odrębnej osobowości prawnej. Oznacza to, że zdolność i ewentualnie osobowość prawna OSE zależy od wybranej formy organizacyjnej – na przykład spółdzielni, która zachowuje status osoby prawnej wynikający z Prawa spółdzielczego, a równocześnie realizuje cele przypisane OSE.

⁹⁴³ Ustawa z 16.09.1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 593).

⁹⁴⁴ Ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 558).

⁹⁴⁵ Ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).

⁹⁴⁶ Ustawa z 7.04.1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).

⁹⁴⁷ Ustawa z 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.).

⁹⁴⁸ Ustawa z 4.10.2018 r. o spółdzielniach rolników (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 443).

Na moment prowadzenia niniejszej analizy w wykazie OSE⁹⁴⁹ znajduje się tylko jeden wpis – „Stowarzyszenie Obywatelskiej Społeczności Energetycznej MES-TOWN Łódź”. Oznacza to, że pierwsza tego rodzaju społeczność w Polsce przyjęła formę stowarzyszenia. „Stowarzyszenie Obywatelskiej Społeczności Energetycznej MES-TOWN Łódź” prowadzi działalność polegającą na wytwarzaniu, zużywaniu i magazynowaniu energii elektrycznej pochodzącej z instalacji fotowoltaicznych, a jednocześnie deklaruje aktywność społeczną w zakresie propagowania i instalacji OZE. Podmiot funkcjonuje w obszarze systemu dystrybucyjnego PGE Dystrybucja⁹⁵⁰. Podmiot ten został zarejestrowany w rejestrze stowarzyszeń KRS. Zgodnie z ustawą Prawo o stowarzyszeniach, stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną w momencie wpisu do KRS. Dopiero od tej chwili może w pełni działać jako samodzielny podmiot prawa. Można by założyć, że OSE powstaje w formie stowarzyszenia zwykłego, czyli prostszej wersji stowarzyszenia, ale wtedy nie miałyby osobowości prawnej, a jej możliwości działania byłyby znacznie ograniczone. Stowarzyszenie, zgodnie z ustawą to przede wszystkim dobrowolne i trwałe zrzeszenie osób, które realizuje określone cele społeczne, a jego założenie wymaga spełnienia kilku wymogów ustawowych, np. minimalnej liczby członków. Dla kontrastu, gdyby OSE zdecydowało się działać w formie wspólnoty mieszkaniowej nie miałyby osobowości prawnej, w przyjętej w Polsce normatywnej konstrukcji osobowości prawnej osobą prawną może być tylko jednostka organizacyjna, której przepisy szczególne przyznają osobowość prawną, czego nie uczyniono w tym przypadku⁹⁵¹. Jednak ustawa przyznaje wspólnotom mieszkaniowym zdolność prawną (zdolność do nabywania praw), zdolność do czynności prawnych (której istotną częścią jest zdolność do samodzielnego zaciągania zobowiązań) oraz zdolność sądową (może być pozywana i może pozywać) i pośrednio zdolność procesową⁹⁵². Wybór formy wspólnoty mieszkaniowej umożliwia realizację przedsięwzięć energetycznych, o ile mieszczą się one w sferze zarządu nieruchomością wspólną. Jednocześnie ograniczona zdolność prawna, specyficzny reżim odpowiedzialności i tryb uchwałowy zawężają katalog dostępnych instrumentów w porównaniu z podmiotami o pełnej osobowości prawnej, na przykład ograniczając możliwość

⁹⁴⁹ URE, *Wykaz obywatelskich społeczności energetycznych*, <https://bip.ure.gov.pl/bip/rejestry-i-bazy/wykaz-obywatelskich-spolcznos/4707,Wykaz-obywatelskich-spolcznosci-energetycznych.html> (dostęp: 14.09.2025 r.).

⁹⁵⁰ URE, *Transformacja energetyczna: pierwszy wpis do prowadzonego przez Prezesa URE wykazu obywatelskich społeczności energetycznych*, <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/aktualnosci/12604,Transformacja-energetyczna-pierwszy-wpis-do-prowadzonego-przez-Prezesa-URE-wykaz.html> (dostęp: 14.09.2025 r.).

⁹⁵¹ H. Izdebski [w:] *Własność lokali. Komentarz*, red. T. Barański, K. Buliński, H. Izdebski, Warszawa 2023, art. 6, Lex.

⁹⁵² H. Izdebski [w:] *Własność lokali...*

pozyskiwania finansowania zewnętrznego czy zawierania umów wykraczających poza zarząd nieruchomością wspólną. Zatem sposób funkcjonowania OSE opartych o różne wybrane formy prawne może się znacząco różnić.

Na ten moment wskazać jednak należy, że niestety tylko jeden podmiot wpisany do rejestru to zbyt mała grupa badawcza, by określić jakie bariery lub wyzwania może napotkać taka forma. Na pewno należy założyć, że będzie się charakteryzowała cechami zarezerwowanymi dla wybranej formy w jakiej będzie działała, z wyjątkami o elementy regulacji szczególnej dotyczącej OSE w Prawie energetycznym, ponieważ będą to względem niej przepisy szczególne. Wydaje się jednak, że podobnie do spółdzielni energetycznych, będzie to forma osadzona w prawie cywilnym.

4.6. Ograniczenia regulacyjne funkcjonowania obywatelskich społeczności energetycznych

OSE ma pewne podobieństwa do obu opisanych wyżej form. Podobnie jak klastery ma ona w swojej definicji wskazane, że jednostki samorządu terytorialnego mogą być jej uczestnikami. Różnica polega na tym, że nie jest to obowiązkowy ani jedyny podmiot wymieniony w ramach tej definicji. Uczestnictwo w tym podmiocie opiera się na dobrowolności oraz otwartości. W definicji wskazano, iż uprawnienia decyzyjne i kontrolne przysługują członkom, udziałowcom i wspólnikom, jednak zaznaczono, że podmioty te muszą być wyłącznie osobami fizycznymi, jednostkami samorządu terytorialnego, mikroprzedsiębiorcami lub małymi przedsiębiorcami, o ile ich przeważającym przedmiotem działalności nie jest działalność gospodarcza w sektorze energetycznym. Pewnym ograniczeniem jest również to, że jeśli OSE prowadzi działalność wyłącznie w zakresie OZE, uprawnienia decyzyjne i kontrolne przysługują członkom, udziałowcom lub wspólnikom posiadającym miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie działania tego samego OSDE. Taki sposób sformułowania definicji wskazuje na jej pełną otwartość, ogranicza jedynie to, które podmioty otrzymują uprawnienia do decydowania lub sprawowania kontroli. Zatem nie ma żadnej przeszkody, by na przykład duże przedsiębiorstwo uczestniczyło w takim podmiocie.

W zakresie ograniczeń terytorialnych w polskiej regulacji prawnej określono, że OSE prowadzi działalność na obszarze działania jednego OSDE, do którego sieci przyłączone są instalacje należące do członków, udziałowców lub wspólników tej społeczności. Warto jednak

sięgnąć również do regulacji na poziomie UE. W związku z tym, że w świetle uzasadnienia⁹⁵³ do nowelizacji ustawy prawo energetyczne wprowadzającej tę formę, jest to implementacja unijnych REC i CEC, zatem powinna cechować się otwartością. Unijna regulacja nie wskazuje żadnych ograniczeń terytorialnych dla CEC, wskazuje jedynie, że REC powinny prowadzić działalność w niewielkiej odległości od projektów dotyczących energii odnawialnej będących własnością tego podmiotu, na tzw. „lokalnych obszarach”⁹⁵⁴. Za P. Lissoniem wskazać można, że określenie „obszar lokalny” nie może oznaczać obszaru całego województwa, ponieważ jest to obszar działania samorządu regionalnego⁹⁵⁵. Określenie „lokalny” pojawia się natomiast w definicjach CEC oraz REC nie tylko w odniesieniu do ich obszarów działania, ale także w odniesieniu do organów (czy raczej jednostek samorządu terytorialnego), które mogą być członkami lub udziałowcami tych społeczności (ang. *local authorities*)⁹⁵⁶. OSE ma przy tym ograniczone działania na obszarze właściwości jednego OSD. Zatem tak długo, jak zaangażowane gminy lub powiaty będą spełniały ten warunek, mogą grupować się w tej formie. Wydaje się jednak, że województwo nie spełnia kryterium lokalności.

5. Forma działania obywatelskich społeczności energetycznych pomiędzy prawem publicznym i prywatnym

W pierwszej części niniejszego rozdziału analizowano granicę pomiędzy prawem publicznym i prywatnym i wskazano zjawisko hybrydyzacji instytucji prawnych w tym zakresie. W świetle przeprowadzonej analizy form działania administracji, a następnie konkretnych form działania wszystkich trzech form społeczności energetycznych potwierdzić należy wskazane w literaturze podejście, zgodnie z którym „wyróżnienie sfery publiczno-prywatnej w prawie nie jest próbą łamania utartej konwencji, tylko zwróceniem uwagi na hybrydowy charakter nowości normatywnych, które w prawie są wyrażane za pośrednictwem nieznanych dotychczas instytucji prawnych”⁹⁵⁷. Przykładem takich nowych instytucji będą właśnie społeczności energetyczne, a przede wszystkim klastry energii.

W pierwszej części niniejszego rozdziału analizowano granicę pomiędzy prawem publicznym i prywatnym i wskazano zjawisko hybrydyzacji instytucji prawnych w tym

⁹⁵³ Uzasadnienie do ustawy z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1681 ze zm.).

⁹⁵⁴ J.M. Kmiec, M. Pawełczyk, *Pomiędzy wspólnotami energetycznymi a tradycyjnymi uczestnikami rynku energii*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny (IKAR)” 2024/3, s. 15.

⁹⁵⁵ P. Lissoń, *Czy obywatelska...*, s. 475.

⁹⁵⁶ P. Lissoń, *Czy obywatelska...*, s. 475.

⁹⁵⁷ B. Liżewski, *Prawo publiczne a...*, s. 60.

zakresie. W świetle przeprowadzonej analizy form działania administracji, a następnie konkretnych form działania wszystkich trzech form społeczności energetycznych potwierdzić należy wskazane w literaturze podejście, zgodnie z którym „wyróżnienie sfery publiczno-prywatnej w prawie nie jest próbą łamania utartej konwencji, tylko zwróceniem uwagi na hybrydowy charakter nowości normatywnych, które w prawie są wyrażane za pośrednictwem nieznanych dotychczas instytucji prawnych”⁹⁵⁸. Przykładem takich nowych instytucji będą właśnie społeczności energetyczne, a przede wszystkim klastry energii.

Wszystkie te formy działają na pograniczu prawa prywatnego i publicznego. Jednym z powodów może być ich geneza w prawie UE. Normy prawa unijnego przyjmują niemal całkowicie neutralną pozycję w stosunku do tego podziału⁹⁵⁹. Podejmując próbę analizy przynależności, można wskazać, że z jednej strony ich istnienie i działalność są silnie zakotwiczone w regulacjach publicznoprawnych – przede wszystkim w ustawie OZE oraz w Prawie energetycznym. Przepisy nadają im określone ramy: wyznaczają dopuszczalne formy prawne, nakładają wymogi dotyczące terytorium działania, limity mocy czy obowiązki rejestrowe i sprawozdawcze. Niespełnienie ustawowych przesłanek skutkuje odmową nadania statusu społeczności energetycznej, co w praktyce pozbawia możliwości korzystania z przewidzianych przez ustawodawcę instrumentów wsparcia – ulg, zwolnień czy preferencyjnych mechanizmów rozliczeniowych. W tym wymiarze społeczności energetyczne są wyraźnie osadzone w reżimie prawa administracyjnego.

Z drugiej strony, te same instytucje służą realizacji interesów prywatnych swoich członków. Ustawy pozostawiają znaczną przestrzeń dla swobody kontraktowej. Poza obowiązkowymi elementami, uregulowanymi wprost przez ustawodawcę, członkowie społeczności mogą kształtować relacje między sobą w oparciu o przepisy prawa cywilnego. Dotyczy to zarówno zasad uczestnictwa, podziału korzyści i kosztów, jak i zawierania wewnętrznych umów gospodarczych. W przypadku klastrów energii dochodzi do tego także możliwość prowadzenia działalności stricte komercyjnej, co przesuwaa akcent w stronę ochrony indywidualnych interesów uczestników.

Ten podwójny charakter społeczności energetycznych ujawnia się również w płaszczyźnie wartości, które realizują. Z perspektywy prawa publicznego ich celem jest zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego na poziomie lokalnym oraz wspieranie zadań

⁹⁵⁸ B. Liżewski, *Prawo publiczne a...*, s. 60.

⁹⁵⁹ M. Lemonnier, *Prawo publiczne a prawo prywatne. Uwagi porównawcze na podstawie prawa francuskiego*, „Studia prawno-ekonomiczne” 2016, s. 76.

publicznych, takich jak zapewnienie dostępu do energii odbiorcom wrażliwym i gospodarstwom dotkniętym ubóstwem energetycznym, co zakwalifikować można jako realizację dobra wspólnego. Równocześnie jednak, uczestnictwo w społecznościach ma przynosić wymierne korzyści jednostkom, takie jak redukcja kosztów energii, a nawet generowanie zysku.

W świetle tego społeczności energetyczne stanowią modelowy przykład instytucji prawnych o charakterze hybrydowym: w jednych aspektach funkcjonują jako narzędzie realizacji interesu publicznego, w innych jako forma prywatnoprawnej współpracy i gospodarczej aktywności. W literaturze podkreśla się, że regulacja administracyjna danego obszaru powinna być uzasadniona szczególnymi względami, takimi jak konieczność sprawowania nadzoru państwowego ze względu na bezpieczeństwo państwa czy potrzebę ochrony środowiska⁹⁶⁰. Wydaje się zasadne, aby część regulacji dotyczących społeczności energetycznych przynależała do prawa prywatnego, ponieważ wspierają one bezpieczeństwo energetyczne oraz zaspokajają podstawowe potrzeby obywateli. Są również podstawą do preferencyjnego traktowania społeczności w kontaktach z OSD, sprzedawcami energii i sposobami rozliczeń energii. Należy jednak pamiętać, że regulacje nie mogą być nadmierne, ponieważ mogłyby utrudniać prawidłowe funkcjonowanie społeczności energetycznych. W Polsce doświadczenia w tym zakresie są raczej negatywne, w przeszłości ingerencja administracyjno-prawna bywała nadużywana. Po 1990 r. nastąpiła jednak istotna zmiana: odchodząc od gospodarki nakazowo-rozdziałowej, państwo zaczęło stopniowo kształtować mechanizmy gospodarki rynkowej⁹⁶¹. Widać to było również w całym sektorze energii, nic więc dziwnego, że nowe formy, takie jak społeczności energetyczne nie znajdują się wyłącznie w obszarze prawa publicznego.

Prawo prywatne opiera się na kluczowej dla niego zasadzie swobody umów, zgodnie z którą „strony mogą swobodnie decydować o tym, czy w ogóle wejść w relację cywilnoprawną, mogą decydować o wyborze kontrahenta, kształtować treść stosunku prawnego, mają także kompetencję do zmiany i rozwiązania już istniejącego stosunku umownego”⁹⁶². Zasada ta nie może jednak zostać wprost przeniesiona do umów cywilnoprawnych wykorzystywanych do wykonywania zadań publicznych. Zakres takich ograniczeń należy rozpatrywać w zależności od materii regulacji, bo chodzi tu nie tylko o ochronę interesu indywidualnego stron, ale

⁹⁶⁰ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań...*, s. 362.

⁹⁶¹ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań...*, s. 362.

⁹⁶² K. Czub [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2025, art. 353(1), Lex.

również interesu publicznego⁹⁶³. Sam art. 353¹ Kodeksu cywilnego⁹⁶⁴ choć wyraża ogólną zasadę swobody umów, nie może być traktowany jako samodzielna podstawa zawierania umów przez administrację publiczną. Ma on charakter deklaracyjny, zatem wyraża zasadę dorozumianą, która istniałaby nawet bez wyraźnego ujęcia w ustawie. W przypadku administracji publicznej kompetencja ta znajduje wyrażne zakotwiczenie w innych przepisach, jak choćby w art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, gdzie ustawodawca wskazuje, że celem zawierania umów jest powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Nie można jednak mówić tu o swobodzie umów w jej klasycznym, cywilistycznym rozumieniu, chodzi tu o ograniczoną samodzielność prawną podmiotów publicznych, w której niektóre elementy swobody, jak wybór kontrahenta czy kształt treści umowy, muszą znajdować się w ściśle określonych ramach. Nie przekreśla to jednak tak zwanych swobód cząstkowych⁹⁶⁵. B. Popowska trafnie zauważa, że w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, w obowiązującym stanie prawnym, właściwym określeniem zakresu swobody w używaniu formy umowy, byłoby pojęcie samodzielności prawnej w zakresie wyboru tej formy działania⁹⁶⁶. Nawiązać w tym miejscu należy do analizy umowy administracyjnej i podkreślić, że skoro w doktrynie pojawiła się koncepcja wyodrębnienia umowy administracyjnej, to właśnie dlatego, że klasyczna umowa cywilnoprawna okazała się niewystarczającym narzędziem do regulowania stosunków, w których po jednej ze stron występuje podmiot władzy publicznej działający w granicach przyznanych mu kompetencji. Skoro administracja oprócz swej aktywności, polegającej na podejmowaniu działań obowiązkowych wynikających z ustaw, podejmuje także działania z własnej inicjatywy ukierunkowane na przyszłość, powinna mieć zagwarantowaną swobodę działania, oczywiście w określonych ramach prawnych, oraz możliwość zastosowania form, które wpłyną na elastyczność i efektywność tych działań⁹⁶⁷.

Podsumowując, należy podkreślić, że w systemie prawa istnieją „obszary graniczne”, w których przenikają się elementy prawa publicznego i prywatnego. Są one efektem swoistego sprzężenia obu porządków⁹⁶⁸. W doktrynie pojawiają się głosy, że łączenie cech prawa publicznego z cechami prawa prywatnego w ramach określonych instytucji prawnych ilustruje powstanie „trzeciej drogi” w prawie. O ile dawniej akcentowano wyłącznie umowną granicę

⁹⁶³ M. Kisała, *Stosowanie formy...*, s. 243-244.

⁹⁶⁴ Ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071).

⁹⁶⁵ B. Popowska, *Formy realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Ustrój Samorządu terytorialnego*, red. Irena Lipowicz, Warszawa 2022, s. 617-618.

⁹⁶⁶ B. Popowska, *Formy realizacji...*, s. 619.

⁹⁶⁷ M. Kisała, *Stosowanie formy...*, s. 241.

⁹⁶⁸ A. Kania-Chramęga, *Ius publicum...*, s. 126.

między prawem publicznym a prywatnym, obecnie zwraca się uwagę na umowną granicę wyznaczaną przez prawo prywatne, prawo publiczne i prawo publiczno-prywatne⁹⁶⁹. Społeczności energetyczne można uznać za dobry przykład takiej konstrukcji. Ocena tego zjawiska powinna być pozytywna. Jak zauważono w literaturze: „zasklepianie się przez przedstawicieli nauk prawnych w obrębie tzw. prawa publicznego lub prywatnego osłabia możliwości wszechstronnego i kompleksowego rozwiązania danego przypadku oraz dogłębnego zrozumienia istoty poszczególnych instytucji prawnych”⁹⁷⁰. Hybrydyzacja otwiera drogę do bardziej elastycznych i adekwatnych rozwiązań odpowiadających złożoności współczesnych problemów. Jednocześnie dostrzegalnym problemem pozostaje brak wystarczająco precyzyjnych regulacji normatywnych, które jasno określałyby podstawy działania podmiotów realizujących zadania wymagające stosowania zarówno form administracyjnoprawnych, jak i cywilistycznych⁹⁷¹. Ten niedostatek widoczny jest szczególnie w odniesieniu do społeczności energetycznych, takich jak klastry energii, spółdzielnie energetyczne czy OSE. Aby hybrydowe formy tego typu mogły rzeczywiście się rozwijać, konieczne jest złagodzenie zbędnych ograniczeń ustawowych. Obecne przepisy przewidują bowiem nieuzasadnione restrykcje – takie jak ograniczenie spółdzielni energetycznych wyłącznie do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich czy zastrzeżenie, że klastry mogą działać tylko w sieciach poniżej 110 kV. Rozwiązania te utrudniają rozwój nowoczesnych i efektywnych modeli energetycznych zamiast go wspierać. Usunięcie tych barier otworzyłoby drogę do pełniejszego wykorzystania potencjału społeczności energetycznych, zarówno w formule współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, jak i w postaci oddolnych inicjatyw obywatelskich. Szczególnie korzystne byłoby to jednak dla administracji publicznej, która w tej formie mogłaby wykorzystywać pełniejszy zakres cywilistycznej swobody umów.

⁹⁶⁹ B. Liżewski, *Prawo publiczne...*, s. 61.

⁹⁷⁰ R. Szczepaniak, *Sens i nonsens podziału na prawo publiczne i prywatne (na kanwie uchwały SN)*, „Państwo i Prawo” 2013/5, s. 31-46, Lex.

⁹⁷¹ E.T. Szuber-Bednarz, R. Paczuski, *Wypieranie prawa...*, s. 98.

Zakończenie

Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* w zakresie konieczności zmian w obowiązującej regulacji prawnej

Celem niniejszej rozprawy była analiza regulacji prawnej dotyczącej funkcjonowania społeczności energetycznych w Polsce i w UE, ze szczególnym uwzględnieniem roli jednostek samorządu terytorialnego. Podjęte badania pozwoliły na analizę ram prawnych tych instytucji, wskazanie historycznych i systemowych uwarunkowań ich powstania oraz ocenę regulacyjnego potencjału tych form dla podmiotów, które mogą je tworzyć. Podkreślono przy tym ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego, a także dla urzeczywistniania wspólnotowości, demokracji energetycznej i aktywności obywateli. Z przeprowadzonej analizy wynika, że społeczności energetyczne są efektem naturalnej ewolucji rynku energii w kierunku energetyki rozproszonej i pozostają kluczowym elementem planowania energetycznego zarówno w Polsce, jak i w UE. Jednocześnie wskazano na brak stabilności polskich regulacji w tym obszarze oraz na towarzyszące dyskusje doktrynalne dotyczące skutecznej implementacji dyrektyw unijnych w zakresie CEC i REC.

W dalszej części rozprawy przeanalizowano zadania jednostek samorządu terytorialnego w obszarze energii oraz możliwości współdziałania pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu, jak również w obszarze współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Na tej podstawie sformułowana została koncepcja „samorządności energetycznej”, zakładająca, że zagadnienia związane z energią powinny być traktowane jako wspólne dobro, wykraczające poza tradycyjny podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji. Powinny one ponadto być realizowane we współpracy z podmiotami lokalnymi i obywatelami, ponieważ w ten sposób mogą przyczyniać się do realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, jak również działać w kierunku ograniczania takich zjawisk, jak ubóstwo energetyczne.

Ostatnia część analizy wykazała, że społeczności energetyczne mają charakter instytucji hybrydowej, funkcjonującej na styku prawa publicznego i prywatnego. W niektórych obszarach stanowią one instrument realizacji interesu publicznego, w innych zaś przyjmują formę prywatnoprawnej współpracy i aktywności gospodarczej. Jest to pozytywne zjawisko, które w związku z obszarem działania klastrów energii, spółdzielni energetycznych i OSE pozwala na

wykorzystanie potencjału elementów prawa publicznego i prywatnego w pełnym zakresie. Szczegółowe wnioski i obserwacje były sukcesywnie przedstawiane w toku analizy poszczególnych zagadnień oraz w podsumowaniach konkretnych rozdziałów. Najważniejsze z nich zostaną w dalszej części wkomponowane w szerszą refleksję dotyczącą korzyści płynących z funkcjonowania społeczności energetycznych oraz dotyczącą propozycji ograniczenia barier regulacyjnych. Takie ujęcie pozwala nie tylko na syntetyczne zebranie dotychczasowych ustaleń, ale również na sformułowanie propozycji *de lege lata* i *de lege ferenda*, wskazujących kierunki dalszego kształtowania regulacji prawnej.

W literaturze przeanalizowano potencjalne korzyści z działalności w ramach społeczności energetycznych, na poziomie UE, jak i Polski. Należy zaznaczyć, że są one różne w zależności od konkretnej formy, grupy docelowej i podmiotu dokonującego takiej analizy. Najczęściej skupiają się one na trzech obszarach: korzyści społecznych, finansowych oraz środowiskowych⁹⁷². Wydaje się konieczne dodanie również obszaru korzyści w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. W ten sposób przedstawiono je poniżej. Zwalczanie ubóstwa energetycznego jest przykładem korzyści społecznej, jak i finansowej, a jeśli nastąpi wymiana źródła ogrzewania – potencjalnie również środowiskowej i zwiększającej bezpieczeństwo energetyczne danej jednostki.

W zakresie korzyści społecznych wskazać można, że społeczności energetyczne przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju przedsiębiorczości oraz powstawania nowych miejsc pracy⁹⁷³. Szczególnie istotne jest to w przypadku pracowników z sektora węglowego⁹⁷⁴, którzy są wyjątkowo dotknięci skutkami transformacji energetycznej. Pozwalają one również na stymulację lokalnego zaangażowania i rozwój społeczeństwa obywatelskiego poprzez współpracę lokalnych firm, samorządów i mieszkańców w ramach klastra⁹⁷⁵. Zatem są one realizacją koncepcji demokracji energetycznej w praktyce. Co więcej, wpływają one pozytywnie na większą akceptację społeczną inwestycji w OZE poprzez budowanie świadomości społecznej dotyczącej wykorzystania tych źródeł⁹⁷⁶.

⁹⁷² D. Wuebben, J. Romero-Luis, M. Gertrudix, *Citizen Science and Citizen Energy Communities: A Systematic Review and Potential Alliances for SDGs*, „Sustainability” 2020/12, s. 13.

⁹⁷³ Global Compact Network Poland, *Transformacja energetyczna w Polsce*, https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2024/06/Transformacja_energetyczna_w_Polsce.pdf (dostęp: 02.03.2025 r.), s. 29; M. Jaszcza, A. Piekarczyk, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Siła Społeczności...*, s. 27; D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Społeczne uwarunkowania...*, s. 28.

⁹⁷⁴ D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Społeczne uwarunkowania...*, s. 28.

⁹⁷⁵ K. Białkowska, J. Frączak, J. Osiak, *Społeczności energetyczne. Kompendium wiedzy*, https://www.energetyka-rozproszona.pl/media/ckeditor/2022/12/29/spoeczności-energetyczne-kompendium-wiedzy-idea-ncbj-202210_2-1.pdf (dostęp: 03.05.2025 r.), s. 57.

⁹⁷⁶ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klastry energii...*, s. 18.

W zakresie korzyści finansowych wskazać można podstawową wartość jaką generują społeczności energetyczne – tańszą energię⁹⁷⁷. Wynika to z lokalnego wytwarzania energii, a więc w niewielkiej odległości od odbiorcy końcowego, co zmniejsza koszty dystrybucji i w efekcie obniża koszty⁹⁷⁸. Wiążą się one również z licznymi zwolnieniami z obowiązków i systemami wsparcia. Można również w tym zakresie wskazać, że społeczności energetyczne mogą zapewnić niezbędną elastyczność systemu, wspierając usługi pomocnicze w systemach energetycznych neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla przy rozsądnych kosztach⁹⁷⁹. Możliwe jest również uzyskanie finansowania na takie inwestycje ze środków krajowych i unijnych, co pozwala na zainicjowanie inwestycji, które bez takiego wsparcia nie byłyby możliwe.

W zakresie korzyści środowiskowych należy na pierwszym miejscu wskazać zwiększenie udziału OZE i poprawę stanu środowiska poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych⁹⁸⁰. Społeczności energetyczne przyczyniają się też do poprawy ogólnej efektywności energetycznej, co ma istotne znaczenie w kontekście zrównoważonego rozwoju⁹⁸¹. Istotnym elementem w zakresie korzyści środowiskowych jest też zwiększanie akceptacji społecznej wobec projektów OZE. Obecnie niechęć społeczności lokalnych do takich projektów jest dużą przeszkodą w budowie nowych inwestycji OZE⁹⁸². Wskazuje się, że większe zaangażowanie, większy udział i kontrola społeczności w zakresie zarządzania energią sprawiają, że decyzje dotyczące energii są bardziej inkluzywne i reprezentatywne⁹⁸³, co pozwala na zmniejszenie niechęci i zachęcenie obywateli do podjęcia działań w tym zakresie.

W zakresie poprawy bezpieczeństwa energetycznego⁹⁸⁴ należy podkreślić możliwość stworzenia autonomicznego energetycznie regionu⁹⁸⁵ i uniezależnienia się od dostaw energii od dużych elektrowni⁹⁸⁶ – przynajmniej częściowo. Ponadto społeczności energetyczne pozwalają zmniejszyć zależność Polski od importu paliw, jednocześnie wspierając stabilność KSE⁹⁸⁷. Jest

⁹⁷⁷ D. Kostecka-Jurczyk, K. Marak, *Spółdzielnie energetyczne...*, s. 169.

⁹⁷⁸ M. Jaszczka, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 27.

⁹⁷⁹ H. Algarvio, *Management of Local Citizen Energy Communities and Bilateral Contracting in Multi-Agent Electricity Markets*, „Smart Cities” 2021/4, s. 1438.

⁹⁸⁰ M. Jaszczka, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 27.

⁹⁸¹ B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klastry energii...*, s. 18.

⁹⁸² N. Rossetto, *Beyond individual...*, s. 36-44.

⁹⁸³ B.V. Veelen, *Negotiating energy democracy in practice: governance processes in community energy projects*, „Environmental Politics” 2018/4(27), s. 646.

⁹⁸⁴ M. Jaszczka, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 27; B. Tkaczyk, M. Liżewski, J. Guzowska, *Klastry energii...*, s. 18.

⁹⁸⁵ Global Compact Network Poland, *Transformacja energetyczna...*, s. 29.

⁹⁸⁶ M. Szyrski, *Ruch spółdzielczy...*, s. 186.

⁹⁸⁷ K. Białkowska, J. Frączak, J. Osiak, *Społeczności energetyczne...*, s. 57.

to stabilność rozumiana z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego, ponieważ sam wpływ OZE na KSE może być postrzegany różnie: zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Co więcej, rozproszenie źródeł energii ogranicza konieczność przesyłania jej na duże odległości, co sprawia, że w przypadku awarii sieci dystrybucyjnej, energia wytwarzana lokalnie może być nadal wykorzystywana. Jest to szczególnie istotne w kontekście stanu technicznego polskiej infrastruktury elektroenergetycznej, która w dużej części jest przestarzała i podatna na przeciążenia wynikające z nierównomiernego rozmieszczenia źródeł wytwórczych oraz rosnącego udziału OZE⁹⁸⁸. Ma to znaczenie również w przypadku ataków na infrastrukturę krytyczną – elektrownie i sieci.

Dla jednostek samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie ma to, że społeczności energetyczne stanowią formę, w której mogą realizować zadania publiczne. Choć działają wówczas poza *sferą imperium*⁹⁸⁹, a więc nie korzystając z władztwa administracyjnego, to jednak daje im to znacznie szersze możliwości, niż ograniczone dotąd działania o charakterze planistycznym. Jednostki samorządu terytorialnego mogą w ramach udziału w społecznościach energetycznych realizować wyżej opisaną koncepcję samorządności energetycznej. W literaturze wskazuje się na szereg korzyści z uczestnictwa podmiotów publicznych w ramach społeczności energetycznych. Są to elementy związane z rozwojem lokalnym, rozwojem infrastruktury komunalnej i rozwojem świadczonych usług przez lokalne podmioty. Jednocześnie pozwala to pokazać gotowość władz lokalnych do podejmowania inicjatyw obywatelskich i zaangażowania w ich rozwój oraz daje dobry przykład, czym zwiększa zaangażowanie obywateli w takie działania⁹⁹⁰. Jednostki samorządu terytorialnego mogą inicjować, koordynować i nawet finansować społeczności energetyczne, zwłaszcza w początkowej ich fazie⁹⁹¹. Samorządy mogą istotnie skorzystać na rozwijaniu takich inicjatyw na ich obszarze, czy to na ograniczaniu emisji i poprawie jakości powietrza, czy w zakresie budowania niezależności energetycznej swojego terytorium⁹⁹². Jednocześnie jedną z największych zalet takich inicjatyw jest możliwość trafniejszej identyfikacji lokalnych potrzeb energetycznych⁹⁹³. Organy centralne nie są bowiem w stanie dysponować szczegółową wiedzą o sytuacji poszczególnych, mniejszych jednostek podziału terytorialnego kraju.

⁹⁸⁸ P. Wiczorek, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, s. 83-84.

⁹⁸⁹ J.J. Zięty [w:] *Odnawialne źródła...*, art. 38(aa).

⁹⁹⁰ D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Spoleczne uwarunkowania...*, s. 28.

⁹⁹¹ D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Spoleczne uwarunkowania...*, s. 23-24.

⁹⁹² M. Jaszczka, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 7.

⁹⁹³ M. Czarnecka, *Rozwój klastrów energii w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2018, s. 19.

W świetle przedstawionych korzyści, jakie mogą generować społeczności energetyczne, należy wskazać zarówno na obowiązki, jak i ograniczenia związane z ich funkcjonowaniem oraz możliwe sposoby ich przewyciężenia, tak aby umożliwić pełne wykorzystanie opisanego wyżej potencjału i zapewnić większą swobodę działania. Literatura słusznie wskazuje, że kształt regulacji prawnych ma bardzo szeroki wpływ na funkcjonowanie społeczności energetycznych⁹⁹⁴. Niewątpliwie niektóre wymogi formalne, takie jak obowiązek rejestracji tych podmiotów czy konieczność składania sprawozdań, powinny zostać utrzymane. Są to instrumenty, które zapewniają organom państwowym możliwość sprawowania kontroli nad tym, jakie podmioty faktycznie korzystają z przewidzianych w prawie przywilejów, zwolnień czy form wsparcia. Ten element regulacji ma charakter publicznoprawny i należy uznać go za uzasadniony z punktu widzenia ochrony interesu publicznego, przejrzystości systemu oraz zapobiegania nadużyciom. Podobnie zrozumiałe są pewne ograniczenia odnoszące się do komercyjnego charakteru działalności społeczności energetycznych. Ustawodawca, ograniczając możliwość ich pełnego wejścia na rynek energii jako typowych przedsiębiorców, chce podtrzymać ich społeczny charakter i ukierunkowanie na zaspokajanie potrzeb wspólnot lokalnych, a nie na generowanie zysku. Dzięki temu społeczności te zachowują odrębność wobec tradycyjnych spółek energetycznych i mogą być postrzegane jako narzędzie realizacji celów publicznych, takich jak walka z ubóstwem energetycznym, wzmacnianie bezpieczeństwa energetycznego czy promowanie rozwoju OZE.

W wielu przypadkach przepisy wprowadzają bariery, które nie służą ani ochronie interesu publicznego, ani utrzymaniu społecznego charakteru tych form, lecz raczej „sztucznie” ograniczają zdolność do ich funkcjonowania. Najpoważniejszym ograniczeniem, które dotyczy wszystkich typów społeczności energetycznych w polskim systemie prawnym, jest ograniczenie terytorialne, przejawiające się w tym, że przepisy wskazują określony obszar ich działania. To ograniczenie powinno zostać poddane rewizji w pierwszej kolejności, ponieważ znacząco utrudnia rozwój tych inicjatyw. Tym bardziej, że konstrukcja spółdzielni energetycznej i klastra energii jest już ograniczona pod względem podmiotowym i przedmiotowym, w porównaniu z założeniami funkcjonowania CEC i REC⁹⁹⁵. Skoro więc zgodność z CEC i REC ma zapewnić możliwość korzystania z szerszego, unijnego wsparcia, bezzasadne wydaje się ustalanie dodatkowych ograniczeń.

⁹⁹⁴ ⁹⁹⁴ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza...*, s. 18.

⁹⁹⁵ D. Kostecka-Jurczyk, K. Marak, *Spółdzielnie energetyczne...*, s. 170.

Klaster energii od początku postrzegany był jako najbardziej elastyczna forma społeczności energetycznej, z najmniejszą liczbą ograniczeń formalnych w porównaniu do innych modeli. Taka swoboda w zakresie organizacji i uczestnictwa wiązała się jednak z ograniczonym zakresem korzyści przewidzianych przez ustawodawcę dla tej formy. Klaster pozostawał więc rozwiązaniem atrakcyjnym dla podmiotów prywatnych i lokalnych inicjatyw, ale jednocześnie nie dawał wystarczającej przewagi ekonomicznej, aby mógł konkurować z innymi modelami wprost wspieranymi przez państwo. Zmieniło się to po włączeniu w katalog jego członków elementu obowiązkowego w postaci jednostki samorządu terytorialnego, jak również po stworzeniu nowego rejestru dla tej formy. Wprowadzone regulacje zwiększyły dostępne korzyści, lecz ich zakres nie był proporcjonalny do stopnia sformalizowania i ograniczeń, jakie zostały nałożone na klastry. Zatem wzrost biurokratyzacji i wymogów prawnych nie przełożył się na adekwatny poziom wsparcia, co spowodowało spadek atrakcyjności tej formy w praktyce.

W literaturze wskazuje się, że obowiązek uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek komunalnych w klastrze energii, przewidziany w przepisach prawa, może być mniej efektywny niż zastosowanie mechanizmów zachęcających do dobrowolnego udziału tych podmiotów. System zachęt mógłby skuteczniej motywować do współpracy, jednocześnie zachowując elastyczność organizacyjną klastra. Jako przykład wskazuje się zwolnienie z opłaty mocowej jednostek samorządu terytorialnego, działających w charakterze odbiorców energii w ramach klastra⁹⁹⁶. Trzeba bowiem zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego mają ograniczone możliwości działania w obszarze energetyki. Jednym z powodów jest brak odpowiedniego personelu posiadającego wystarczającą wiedzę i kwalifikacje w tym temacie⁹⁹⁷. Inny powód to fakt, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zawierać kontrakty na zakup energii jedynie na okres maksymalnie czterech lat. Tak krótki horyzont czasowy w żaden sposób nie odpowiada realiom finansowania inwestycji w OZE, które wymagają długoterminowych gwarancji⁹⁹⁸. W efekcie jednostki samorządu terytorialnego nigdy nie będą w stanie skutecznie konkurować o tanią energię z dużymi przedsiębiorstwami, jeśli nie zostaną wyposażone w odpowiednie formy umożliwiające im bardziej swobodne funkcjonowanie w obszarze energii. Historia rozwoju tej formy pokazuje

⁹⁹⁶ P. Pająk, *Zmiany w prawie dla klastrów energii. Czego zabrakło?*, <https://www.gramwzielone.pl/trendy/20178467/zmiany-w-prawie-dla-klastrow-energii-czego-zabraklo> (dostęp: 20.09.2025 r.).

⁹⁹⁷ K. Białkowska, J. Frączak, J. Osiak, *Spółeczności energetyczne...*, s. 10; M. Jaszcza, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 10.

⁹⁹⁸ P. Pająk, *Zmiany w prawie...*

zresztą, że to właśnie klastry tworzone przez podmioty prywatne, często w ścisłej współpracy z samorządami, były w stanie wypracować trwałe modele działania i przynosić realne korzyści członkom klastra. Dobrym przykładem jest tu Zgorzelecki Klaster Rozwoju OZE i Efektywności Energetycznej (ZKlaster), który skutecznie łączy przedsiębiorców i jednostki samorządu w ramach wspólnej strategii energetycznej, stanowiąc jeden z najlepiej funkcjonujących klastrów w Polsce⁹⁹⁹.

Spółdzielnia energetyczna jest obecnie formą społeczności energetycznej, która korzysta z najszerzego zakresu wsparcia przewidzianego przez ustawodawcę. Najważniejszym mechanizmem jest tu system opustów, umożliwiający członkom spółdzielni bilansowanie zużycia energii w oparciu o wyprodukowaną nadwyżkę. Dodatkowo spółdzielnie energetyczne czerpią korzyści z szeregu zwolnień z określonych opłat, co czyni je szczególnie atrakcyjną formą dla społeczności lokalnych. Konieczne są jednak zmiany, które mogłyby ułatwić rozwój tej formy. Najważniejsza z nich to zniesienie ograniczenia funkcjonowania spółdzielni do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Takie ograniczenie nie znajduje uzasadnienia. Jeśli celem ustawodawcy było lepsze wsparcie gmin wiejskich, mógłby on przewidzieć dodatkowe korzyści dla spółdzielni energetycznych z ich udziałem, zamiast całkowicie wykluczać możliwość działania tych podmiotów na obszarze gmin miejskich. Kolejnym wielokrotnie powoływanym w doktrynie postulatem jest zniesienie ograniczeń lokalizacyjnych w celu umożliwienia prowadzenia działalności spółdzielni energetycznych na większym obszarze, to znaczy przynajmniej obszarze funkcjonowania danego OSD. W chwili obecnej spółdzielnia energetyczna może prowadzić swoją działalność na obszarze nie więcej niż trzech tego rodzaju gmin bezpośrednio sąsiadujących ze sobą. Jest to zbędne i szkodliwe ograniczenie, jego zniesienie pozwoliłoby spółdzielniom na rozwinięcie potencjału i lepsze wykorzystanie dostępnej infrastruktury sieciowej. Kolejnym istotnym ograniczeniem, które negatywnie wpływa na funkcjonowanie spółdzielni energetycznych, jest brak możliwości sprzedaży nadwyżek wyprodukowanej energii. Obowiązujące przepisy redukują działalność spółdzielni do modelu opartego niemal wyłącznie na autokonsumpcji, co znacząco ogranicza jej potencjał finansowy i inwestycyjny¹⁰⁰⁰. Spółdzielnie powinny uzyskać prawo sprzedaży energii elektrycznej, ponieważ ograniczenie ich działalności wyłącznie do autokonsumpcji nie jest rozwiązaniem sprzyjającym rozwojowi tego modelu¹⁰⁰¹. Postuluje się również ułatwienie

⁹⁹⁹ A. Spirydowicz [w:] *Klastry energii przyszłości polskiej elektroenergetyki?*, <https://belchatow2050.pl/klastry-energii-przyszloscia-polskiej-elektroenergetyki/> (dostęp: 14.09.2025 r.).

¹⁰⁰⁰ M. Jaszczka, A. Piekarz, P. Chałubiński, J. Framuga (red.), *Sila Społeczności...*, s. 10.

¹⁰⁰¹ D. Kostecka-Jurczyk, M. Struś, *Problemy rozwoju...*, s. 15.

jednostkom samorządu terytorialnego zakupu energii od spółdzielni energetycznej, co wymagałoby wyłączenia z konieczności podlegania obowiązkom narzuconym w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych¹⁰⁰². Ograniczenia te stoją w sprzeczności z ideą wspólnotowego zarządzania energią i zamykają drogę do pełnego wykorzystania ich możliwości gospodarczych.

W literaturze wskazuje się, że prawodawca unijny przewidział udział lokalnego samorządu w zakładaniu społeczności energetycznych. Zauważono, że podmioty te są powoływane w celu zaspokajania potrzeb lokalnych wspólnot, co doskonale wpisuje się w działalność samorządu¹⁰⁰³. Widać to również na poziomie krajowym. Z uwagi na potencjał organizacyjny, techniczny i kadrowy, a także na zdobyte doświadczenie oraz posiadane zaufanie publiczne, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przewiduje, że to właśnie gminy powinny pełnić rolę głównych inicjatorów i koordynatorów działań na rzecz zakładania i rozwijania spółdzielni energetycznych na swoim terenie. Już teraz gmina może przystępować do spółdzielni energetycznej jako jednostka samorządu terytorialnego, jak również za pośrednictwem spółek komunalnych¹⁰⁰⁴, podobnie jest w przypadku innych form społeczności energetycznych i należy to ocenić poprawnie. Jednak udział podmiotów samorządowych w spółdzielniach energetycznych napotyka szereg istotnych ograniczeń prawnych. Najbardziej problematyczny jest brak dostosowanych do specyfiki tych podmiotów regulacji w prawie zamówień publicznych. Równie poważnym problemem jest brak dedykowanych mechanizmów wspierających pozyskiwanie finansowania dla inwestycji spółdzielni w OZE¹⁰⁰⁵. To powoduje znaczne komplikacje organizacyjne i finansowe, które często zniechęcają gminy do aktywnego angażowania się w takie inicjatywy.

W literaturze wskazuje się, że potrzebna jest nowa forma, która lepiej łączyłaby udział samorządu z szeroką partycypacją społeczną¹⁰⁰⁶. *De lege ferenda* postulowane jest zatem rozważenie zaprojektowania takiej formy energetyki obywatelskiej, celowo dostosowanej do potrzeb jednostek samorządu terytorialnego włączających w skład społeczności szerokie grupy mieszkańców, a przede wszystkim odbiorców wrażliwych i dotkniętych ubóstwem

¹⁰⁰² D. Kostecka-Jurczyk, K. Marak, *Spółdzielnie energetyczne...*, s. 170.

¹⁰⁰³ T. Marzec, *Energetyka obywatelska...*, s. 222.

¹⁰⁰⁴ Lokalnaenergia.pl, *Spółdzielnie energetyczne – bariery, uwarunkowania i możliwości*, <https://lokalnaenergia.pl/spoldzielnie-energetyczne-bariery-uwarunkowania-i-mozliwosci/> (dostęp: 14.09.2025 r.).

¹⁰⁰⁵ Lokalnaenergia.pl, *Spółdzielnie energetyczne...*

¹⁰⁰⁶ A. Stupkiewicz, *Rozwój spółdzielni energetycznych, Raport z badań*, Kraków 2025, https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2025/06/fb_rozwoj_spoldzielni_energetycznych_raport_z_badan.pdf, (dostęp: 14.09.2025 r.).

energetycznym. Formy te powinny cieszyć się korzystnymi mechanizmami wsparcia i daleko idącymi uproszczeniami wynagradzającymi olbrzymi wysiłek podejmowany przez gminy. Kluczowe jest, aby taka forma nie eliminowała dotychczas funkcjonujących form, lecz funkcjonowała równolegle z nimi, uzupełniając istniejący system, najlepiej poprzez stworzenie podtypu jednej z form dostosowanej do potrzeb jednostek samorządu terytorialnego.

W jednym z raportów wskazano, że naturalnym punktem odniesienia dla takiej konstrukcji mogłaby być konstrukcja obywatelskiej społeczności energetycznej działającej w obszarze OZE (REC)¹⁰⁰⁷. Wdrożenie tego modelu w Polsce wymagałoby jednak nie tylko szeregu zmian legislacyjnych, ale także bardzo szerokich konsultacji społecznych obejmujących wszystkie szczeble jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero taki proces partycypacyjny pozwoliłby wypracować rozwiązania prawne odpowiadające realnym potrzebom i możliwościom gmin, powiatów i województw oraz innych potencjalnych członków społeczności lokalnych. Konieczne byłoby przede wszystkim wprowadzenie formy prawnej dedykowanej udziałowi jednostek samorządu terytorialnego zmierzających do wykonywania zadań z zakresu użyteczności społecznej w społecznościach energetycznych w sposób pełny i efektywny. Równolegle należałoby stworzyć system wsparcia co najmniej tak korzystny, jak ten, z którego obecnie korzystają spółdzielnie energetyczne, aby nowa forma mogła być dla podmiotów publicznych realną alternatywą, a nie jedynie konstrukcją teoretyczną. Ważnym elementem powinno być także przyznanie im adekwatnego poziomu kompetencji kontrolnych i decyzyjnych¹⁰⁰⁸, który odpowiadałby ich roli jako podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań własnych i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego na poziomie lokalnym. Należy się zgodzić z tym, że spółdzielnia energetyczna ze swojej istoty nie jest w stanie zagwarantować takiego zróżnicowanego poziomu wpływu uczestników, który odzwierciedlałby rzeczywisty wkład poszczególnych podmiotów i stopień ich zaangażowania. Forma, w której uczestniczą zarówno jednostka samorządu terytorialnego, jak i podmioty wrażliwe, lecz zajmują one odmienne pozycje decyzyjne, nie może zostać utworzona bez uprzedniej zmiany istoty funkcjonowania spółdzielni energetycznej. Natomiast niektóre inne formy społeczności energetycznych np. nowy wariant klastra energii, mogłyby zostać dostosowane do struktury, w której uczestniczą jednostki samorządu terytorialnego i podmioty wrażliwe, nawet jeśli zajmują one różne pozycje decyzyjne. W takim przypadku dla tego

¹⁰⁰⁷ A. Stupkiewicz, *Rozwój spółdzielni...*

¹⁰⁰⁸ A. Stupkiewicz, *Rozwój spółdzielni...*, s. 8.

podtypu można byłoby zachować obowiązek udziału podmiotu publicznego w klastrze, w zamian za zagwarantowanie dodatkowych korzyści.

Do działań, które warto rozważyć, należy ponowna analiza regulacji dotyczących zadań związanych z energetyką na poziomie lokalnym i regionalnym oraz ich rozszerzenie w taki sposób, aby umożliwiały podejmowanie konkretnych inicjatyw przez właściwe podmioty. Warto też wyposażać jednostki samorządu terytorialnego w konkretne zadania w zakresie funkcjonowania na rynku energii¹⁰⁰⁹, jak również w środki na edukację pracowników lub zatrudnianie ekspertów. Dużą barierą są ograniczone fundusze na podejmowanie takich inicjatyw¹⁰¹⁰. Jest to raczej element polityczny, jednak ukierunkowane wsparcie na ten cel powinno zostać przewidziane, dla jednostek samorządu terytorialnego, jak również dla inicjatyw prywatnych. Istotną barierą pozostają procedury prawne i administracyjne. Wprowadzenie uproszczeń w tym zakresie wydaje się konieczne, aby zapewnić dostępność dla mniejszych podmiotów i jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślić należy, że w momencie pisania tej pracy pojawiła się zapowiedź projektu ustawy o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego¹⁰¹¹. Nie ma dostępnej końcowej treści tego projektu, jednak w opisie wskazano, że ma on służyć między innymi „uzupełnieniu katalogu zadań własnych gmin o działania promujące rozwój odnawialnych źródeł energii oraz upowszechnianiu wiedzy dotyczącej odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej wśród mieszkańców gminy i innych podmiotów”. Pojawiła się również propozycja ograniczenia barier funkcjonowania spółdzielni energetycznej¹⁰¹². Należy pozytywnie ocenić podjęcie tych tematów, jednak nie ma w tym momencie możliwości oceny konkretnych rozwiązań.

Postulat stworzenia nowej, wyspecjalizowanej formy społeczności energetycznej należy traktować jako postulat *de lege ferenda*, który w perspektywie długofalowej mógłby stanowić rozwiązanie wzorcowe i systemowo spójne. Należy jednak podkreślić, że *de lege lata*, nawet bez wprowadzania zupełnie nowej konstrukcji prawnej, istniejące społeczności energetyczne mogą funkcjonować z udziałem wybranych jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰⁰⁹ D. Micek, M. Kocór, B. Worek, A. Szczucka, *Spoleczne uwarunkowania...*, s. 24.

¹⁰¹⁰ M.E. Biresselioglu, S.A. Limoncuoglu, M.H. Demir, J. Reichl, K. Burgstaller, A. Sciullo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market...*, s. 4.

¹⁰¹¹ MSWiA, *Projekt ustawy o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-likwidacji-barier-utrudniajacych-funkcjonowanie-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp (18.09.2025).

¹⁰¹² Projekt ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1746, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1746> (dostęp: 11.10.2025 r.).

Jednak samo zniesienie wskazywanych ograniczeń terytorialnych i organizacyjnych mogłoby w praktyce w znaczącym stopniu „otworzyć” obecne formy tak, aby zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i inne podmioty mogły korzystać z nich w sposób pełny, zgodny z prawem oraz dostosowany do lokalnych potrzeb.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że wszystkie hipotezy badawcze sformułowane we wstępie rozprawy zostały zweryfikowane pozytywnie. W toku pracy udzielono odpowiedzi na wszystkie pytania badawcze, co pozwoliło na kompleksowe ujęcie problematyki społeczności energetycznych w kontekście regulacji prawnych, zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz relacji pomiędzy prawem publicznym i prywatnym. Szczególne znaczenie miała analiza pogranicza tych dwóch porządków prawnych, która wykazała, że choć funkcjonowanie społeczności energetycznych w tym obszarze rodzi określone trudności interpretacyjne i praktyczne bariery, to jednocześnie stanowi ich siłę i potencjał rozwojowy. Hybrydowy charakter tych instytucji umożliwia elastyczne dostosowanie form działania do potrzeb lokalnych wspólnot, łączenie celów publicznych z mechanizmami rynkowymi oraz tworzenie innowacyjnych modeli współpracy. Potwierdzono, że społeczności energetyczne mają swoje korzenie w lokalnych wartościach i praktykach, a nie w samej regulacji prawnej oraz, że liberalizacja rynku energii stworzyła przestrzeń dla ich rozwoju i mogą one stanowić skuteczne narzędzie współdziałania podmiotów publicznych. Tym samym, założenia przyjęte w pracy znalazły potwierdzenie w materiale źródłowym, orzecznictwie i doktrynie, co stanowi podstawę do dalszych rozważań *de lege ferenda* nad kierunkami rozwoju społeczności energetycznych w Polsce i UE.

Bibliografia

LITERATURA

1. Adamczyk A., *Publicznoprawne formy działania administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.
2. Agterbosch S., Vermeulen W., Glasbergen P., *Implementation of wind energy in the Netherlands: the importance of the social-institutional setting*, „Energy Policy” 2004/32.
3. Ahmed S., Ali A., D’Angola A., *A Review of Renewable Energy Communities: Concepts, Scope, Progress, Challenges, and Recommendations*, „Sustainability” 2024/16(5).
4. Algarvio H., *Management of Local Citizen Energy Communities and Bilateral Contracting in Multi-Agent Electricity Markets*, „Smart Cities” 2021/4.
5. Alińska A., *Jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań zrównoważonego rozwoju i zielonej gospodarki*, „Finanse Samorządowe” 2023.
6. Arystoteles, *Polityka* [w:] *Historia idei politycznych. Wybór tekstów*, oprac. Filipowicz S., Mielczarek A., Pielński K., Tański M., Warszawa 2000.
7. Augustyniak M., *Formy współdziałania j.s.t. i obszary metropolitalne* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
8. Bałaban A., *Metody badawcze w naukach prawnych – bieżące refleksje*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024/4(80).
9. Banasik M., *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Warszawa 2019.
10. Bandarzewski K., *Prywatyzacja zadań publicznych* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. Zimmermann J., 2007.
11. Bauwens T., Gotchev B., Holstenkamp L., *What drives the development of community energy in Europe? The case of wind power cooperatives*, „Energy Research & Social Science” 2016/13.
12. Bauwens T., Schraven D., Drowing E., Radtke J., Holstenkamp L., Gotchev B., Yildiz Ö., *Conceptualizing Community in Energy Systems: A Systematic Review of 183 Definitions*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2022/156.

13. Bąkowski T., Żukowski K. (red.) *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016.
14. Bekemans L., Martín de la Torre V., *Robert Schuman's Concept of "European Community": What Lessons for Europe's Future?*, „On-line Journal Modelling the New Europe” 2018/28.
15. Bieluk J., Doliwa A., Jeżyńska B., *Ustawa o spółdzielniach rolników. Komentarz*, 2020.
16. Bieś-Srokosz P., *Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji. Kilka uwag na temat hybrydowych form działania w administracji publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022/58.
17. Biresselioglu M. E., Limoncuoglu S. A., Demir M. H., Reichl J., Burgstaller K., Sciullo A., Ferrero E., *Legal Provisions and Market Conditions for Energy Communities in Austria, Germany, Greece, Italy, Spain, and Turkey: A Comparative Assessment*, “Sustainability” 2021/13.
18. Błachucki M., *Samorząd powszechny jako osoba prawa publicznego w ujęciu polskiej doktryny prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, Mazuryk M., Jaśkiewicz S. (red.), Warszawa-Siedlce 2011.
19. Błażejowska M., Gostomczyk W., *Warunki tworzenia i stan rozwoju spółdzielni i klastrów energetycznych w Polsce na tle doświadczeń niemieckich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2018/18(2).
20. Boć J. (red.), *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, Wrocław 2001.
21. Boć J., *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)* [w:] *System prawa administracyjnego, t. 5, prawne formy działania administracji*, red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Warszawa 2013.
22. Boć J., *Prawo administracyjne*, red. Boć J., Wrocław 2007.
23. Boguszewski R., Herudziński T., *Ubóstwo energetyczne w Polsce*, Pracownia Badań Społecznych SGGW, <https://pigs.w.pl/wp-content/uploads/2018/09/Ub%C3%B3stwo-energetyczne-w-Polsce-RAPORT-03.09.2018.pdf> (dostęp: 12.08.2023 r.).
24. Bohdan A., Przybylska M., *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii gospodarki odpadami w Polsce*, Warszawa 2015.
25. Bolinger M., *Community Wind Power Ownership Schemes in Europe and their Relevance to the United States*, Berkeley, Lawrence Berkeley National Laboratory, <https://emp.lbl.gov/publications/community-wind-power-ownership> (dostęp: 10.09.2023 r.).

26. Bownik-Trymucha H., *Kluczowe regulacje w III pakiecie energetycznym*, „Rynek Energii” 2010/1(5).
27. Całus A., *Charakter prawny Wspólnot Europejskich* [w:] *Wejście w problematykę Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2019.
28. Cendrowicz D., *Pomocniczość jako zasada organizacji pomocy społecznej w samorządzie terytorialnym* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. Dolnicki B., Warszawa 2017, Lex.
29. Cendrowicz D., *Prywatyzacja form wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej. Uwagi na tle funkcjonowania niepublicznych domów pomocy społecznej* [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, 2020.
30. Cherednychenko O.O., *Islands and the Ocean: Three Models of the Relationship between EU Market Regulation and National Private Law*, „The Modern Law Review” 2021/84(6).
31. Cieślak Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Lex Omega.
32. Ciszewski W., *Czy demokracja to rządy większości wyłonionej w wyborach?*, „AVANT” 2018/9(1).
33. Cybulska R. [w:] *Samorząd województwa. Komentarz*, red. Dolnicki B., Warszawa 2023, Lex.
34. Cybulska R. [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. Dolnicki B., Warszawa 2020, Lex.
35. Czaja S., Becla A., *Powyborcze wnioski i spostrzeżenia dla samorządności terytorialnej w Polsce w 2024 roku* [w:] *Współczesne wyzwania zarządzania samorządem lokalnym. Analiza wieloaspektowa*, red. Czopek M., Walczak J., Poznań 2024.
36. Czarnecka M., Ogłódek T. (red.), *Prawo energetyczne. Efektywność energetyczna. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2023.
37. Czarnecka M., *Rozwój klastrów energii w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2018.
38. Czarny P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. Tuleja P., Warszawa 2023, Lex.
39. Czech A., *Zarys ewolucji wspólnego rynku energii w Unii Europejskiej*, „Studia Ekonomiczne. Międzynarodowe stosunki gospodarcze – integracja regionalna w Europie i na świecie” 2012/123.

40. Czech E.K., *Wpływ konstrukcji prawa cywilnego na administracyjnoprawne regulacje prawa ochrony środowiska* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom III: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. Doliwa A., Kijowski D.R., Prutis S., Suwaj P.J., Warszawa 2012.
41. Czopek M., Ślebioda M., *Energooszczędność i odnawialne źródła energii w zadaniach realizowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Współczesne wyzwania zarządzania samorządem lokalnym. Analiza wieloaspektowa*, red. Czopek M., Walczak J., Poznań 2024.
42. Czub K. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. Balwicka-Szczyrba M., Sylwestrzak A., LEX/el. 2025, Lex.
43. De Lotto R., Micciché C., Venco E.M., Bonaiti A., De Napoli R., *Energy Communities: Technical, Legislative, Organizational, and Planning Features*, „Energies” 2022/15(1731).
44. Derlecki P., *Wielowymiarowość pojęcia użyteczność publiczna*, „PPP” 2018/4.
45. Diestelmeier L., *The Role of Energy Communities in Facilitating Sustainable Energy Democracy* [w:] Fleming R., Huhta K., Reins L., *Sustainable Energy Democracy and the Law*, “Legal Aspects of Sustainable Development”, 2021/26.
46. Długosz T. [w:] *Odnawialne źródła energii. Komentarz*, red. Mituś A., Piotrowska A., Warszawa 2024, Lex.
47. Długosz T., *Společnosti energetyczne z pakietu dyrektyw „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*, „Forum Prawnicze” 2022/1(69).
48. Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., *Regulacja energetyki w Polsce*, Warszawa-Toruń 2000.
49. Doliwa A., *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Samorząd Terytorialny” 2014/7-8.
50. Dolnicki B. [w:] *Samorząd województwa. Komentarz*, red. Bryła J., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Marchaj R., Martysz C., Wierzbica A., Dolnicki B., Warszawa 2023.
51. Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. Zimmermann J., Warszawa 2007.
52. Dolnicki B., Jagoda J. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Dolnicki B., art. 2, nr 13.
53. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.

54. Dolnicki B., *Zadania obowiązkowe a zadania dobrowolne* [w:] Dolnicki B., Mędrzycki R., *Zadania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024, Lex.
55. Dolnicki B., *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
56. Domagała M., *Charakter prawny zadań gminy w dziedzinie energetyki*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2008/1(18).
57. Drobny W., *Problem znaczenia prawnego wspólnoty samorządowej* [w:] *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego. Rzeczywistość a oczekiwania*, red. Małysa-Sulińska K., Stec M., Warszawa 2022.
58. Dubiński J., *Zadania własne gminy w zakresie planowania zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe*, „Samorząd Terytorialny” 2012/7-8.
59. Dyląg A., Kassenberg A., Szymalski W., *Energetyka obywatelska w Polsce – analiza stanu i rekomendacje do rozwoju*, Warszawa 2019.
60. Elżanowski F.M., *Bezpieczeństwo energetyczne* [w:] *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, Warszawa 2015.
61. Esmacili Shayan M. i in., *The Strategy of Energy Democracy and Sustainable Development: Policymakers and Instruments*, „Iranian (Iranica) Journal of Energy and Environment” 2022/13(2).
62. Fairchild D., Weinrub A. (red.), *Energy Democracy: Advancing Equity in Clean Energy Solutions*, Waszyngton 2017.
63. Fernandez R., *Community Renewable Energy Projects: The Future of the Sustainable Energy Transition?*, „The International Spectator” 2021/56(3).
64. Fiszer J.M., *Znaczenie Unii Europejskiej dla integracji i bezpieczeństwa Europy w latach 1993-2024 oraz jej perspektywy*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2024/22(4).
65. Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, 2021, Lex.
66. Fraś B., Ivashchuk O., *Rola klastrów w zrównoważonym rozwoju energetyki w Polsce*, „Polityka Energetyczna” 2017/2(20).
67. Frieden D., Tuerk A., Antunes A.R., Athanasios V., Chronis A.G., d’Herbement S., Kirac M., Marouço R., Neumann C., Pastor Catalayud E., et al. *Are We on the Right*

- Track? Collective Self-Consumption and Energy Communities in the European Union*, "Sustainability" 2021/13(12494).
68. Frieden D., Tuerk A., Neumann C., Joanneum Research, d'Herbemont S., Roberts J., REScoop.eu, *Collective self-consumption and energy communities: Trends and challenges in the transposition of the EU framework*, 2020.
 69. Gochnio W., Kulesa M., *Zmiany na rynku energii elektrycznej wywołane nowelizacją ustawy OZE oraz nową ustawą o efektywności energetycznej*, plik: gochnio_kulesa_zmiany_na_rynku_energii.pdf (dostęp: 02.09.2025 r.).
 70. Hałub-Kowalczyk O., *Przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w unijnej tragedii Fit for 55 – zarys problematyki*, „Polityka i Społeczeństwo” 2021/19.
 71. Hoicka C.E., Lowitzsch J., Brisbois M.C., Kumar A., Camargo L.R., *Implementing a just renewable energy transition: Policy advice for transposing the new European rules for renewable energy communities*, “Energy Policy” 2021/156.
 72. Hoops B., *EU Directives on the internal governance of energy communities and their exclusionary effects*, “Journal of World Energy Law and Business” 2024.
 73. Irek W., *Wokół pojęcia demokracji*, „Wrocławski Przegląd Teologiczny” 1993/1(2).
 74. Izdebski H. [w:] *Własność lokali. Komentarz*, red. Barański T., Buliński K., Izdebski H., Warszawa 2023, Lex.
 75. Izdebski H., 3.8. *Przywracanie samorządu terytorialnego od 1990 r. i jego przemiany* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022, Lex.
 76. Izdebski H., *Wymiar historyczny samorządu terytorialnego w Polsce na tle porównawczym* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
 77. Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015/1-2.
 78. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
 79. Izdebski J., *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, „Roczniki nauk prawnych” 2021/4.
 80. Jabłońska K.A., *Klastry energetyczne jako narzędzie wspierania rozwoju nowoczesnych systemów elektroenergetycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015/402.

81. Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2002.
82. Jaszczka M., Piekarz A., Chałubiński P., Framuga J. (red.), *Sila społeczności. Energetyka obywatelska 2024*, Warszawa 2025.
83. Jenkins K., *Energy Justice, Energy Democracy, and Sustainability: Normative Approaches to the Consumer Ownership of Renewables* [w:] Lowitzsch J. (red.), *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Springer International Publishing, Cham 2019.
84. Kajdanek K., *Podmiotowość społeczności lokalnych w procesach przemian systemu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006/12.
85. Kalińska K., *Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawa Energetycznego „Energetyka lokalna”*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021/2(10).
86. Kamiński M., *Formy partycypacji podmiotów prywatnych w procesach wykonywania zadań publicznych w polskim porządku prawnym* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. Niżnik-Dobosz I., 2013.
87. Kania-Chramęga A., *Ius publicum a ius privatum – między kontradycją a koherencją?*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021/1.
88. Karpiński M., Szyrski M., *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz* [w:] *Odnawialne źródła energii. Rynek mocy. Inwestycje w zakresie elektrowni wiatrowych. Promowanie energii z wysokosprawnej kogeneracji oraz w morskich farmach wiatrowych. Tom II. Komentarz*, red. Czarnecka M., Ogłódek T., 2023, Legalis.
89. Karwat M., *Demokracja, demokratyczny, demokratyzm jako pojęcia syndromatyczne*, „Społeczeństwo i Polityka” 2020/4(65).
90. Kasiński M., *Etapy rozwoju idei samorządności w naukach prawnych*, [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
91. Kasiński M., *Pojmowanie samorządności i samorządu w naukach społecznych* [w:] *System prawa Samorządu terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
92. Kasiński M., *Sens idei samorządności* [w:] *System prawa Samorządu terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.

93. Kaźmierski A., *Skąd przybywa i dokąd zmierza energetyka rozproszona*, „Energetyka Rozproszona” 2021/5-6.
94. Kerneis K., *Fleshing out Energy Community Legislation in EU Member States for a Fair Energy Transition. Policy Recommendations for National Policymakers Based on the Sun4All Project*, Jacques Delors Institute, D5.5_Policy_brief_National_level_part_3_FINAL.pdf (dostęp: 20.02.2025 r.).
95. Kielbus M., Ziemiński K.M., *Ewolucja publicznoprawnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020/4.
96. Kieres L., *Ustrój i zadania administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego, Publiczne prawo gospodarcze*, Tom 8a red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013.
97. Kieres L., *Samorządowy sektor gospodarczy* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze, tom 8a*, red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Warszawa 2013.
98. Kijowski D.R., *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. Zimmermann J., Warszawa 2007.
99. Kisała M., *Stosowanie formy umowy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzaniu wykonywania zadań publicznych* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom III: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. Doliwa A., Kijowski D.R., Prutis S., Suwaj P.J., Warszawa 2012.
100. Kisiel W. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Chmielnicki P., Warszawa 2013.
101. Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
102. Kmiec J.M., *Energy Communities in EU Energy Regulation*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2016(28).
103. Kmiec J.M., Pawełczyk M., *Pomiędzy wspólnotami energetycznymi a tradycyjnymi uczestnikami rynku energii*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny (IKAR)” 2024/3.
104. Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. Zimmermann J., 2007.
105. Kociński C., *Normy domniemania w prawie samorządu terytorialnego, cz. II*, „Samorząd Terytorialny” 2007/5.

106. Koltunov M., Pezzutto S., Bisello A., Lettner G., Hiesl A., van Sark W., Louwen A., Wilczynski E., *Mapping of Energy Communities in Europe: Status Quo and Review of Existing Classifications*, „Sustainability” 2023/15(10).
107. Konopelko A., *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011/12.
108. Konopelko A., *Instrumenty demokracji bezpośredniej w Polsce jako jeden z elementów procesu demokratyzacji systemu* [w:] Âskevič Â.S. (red.), *Sistemnaâ transformaciâ obšestva: istoričeskij opyt, sovremennost' i perspektivy. Sbornik naučnyh trudov kafedr social'no-gumanitarnyh nauk*, Brześć 2009.
109. Kopeć S. (red.), *Wizje Nowej Energetyki 2022*, Kraków 2022.
110. Kopeć S., *Propozycja: program innowacyjnych piaskownic energetycznych*, „Energetyka Rozproszona” 2020/3.
111. Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009/6.
112. Kosiński E., *Czy istnieje prawo energetyczne? Część I: przedmiot, podmioty i metoda regulacji prawa energetycznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2022/4101.
113. Kosiński E., Trupkiewicz M., *Gmina jako podmiot systemu wspierania wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2016/3(78).
114. Kostecka-Jurczyk D., Marak K., *Spółdzielnie energetyczne i klastry energii jako formy energetyki obywatelskiej w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024/63.
115. Kostecka-Jurczyk D., Struś M., *Problemy rozwoju energetyki rozproszonej w Polsce opartej na odnawialnych źródłach energii na przykładzie spółdzielni i klastrów energii*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024/5.
116. Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
117. Krug M., Di Nucci M.R., Caldera M., De Luca E., *Mainstreaming Community Energy: Is the Renewable Energy Directive a Driver for Renewable Energy Communities in Germany and Italy?*, „Sustainability” 2022/14.
118. Krysiak-Molczyk H., *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. Zimmermann J., Warszawa 2007.

119. Krzak J., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/\\$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf) (dostęp: 12.03.2023 r.).
120. Krzyszkowska J., *Energetyka obywatelska. Przewodnik dla samorządów po inwestycjach w energię odnawialną i efektywność energetyczną*, „CEE Bankwatch Network” Warszawa 2015.
121. Kucharska A., *Pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”. Konsekwencje wdrażania polityk europejskich dla polskich inicjatyw energetycznych*, „Energetyka Rozproszona” 2020/3.
122. Kucharska A., *Spoleczny wymiar klastrów energii [w:] Klastry energii: regulacje, teoria i praktyka*, red. Mataczyńska E., Kucharska A., Instytut Polityki Energetycznej im. I. Łukasiewicza, Rzeszów 2020.
123. Kulesza M., *Samorzady 50 lat po podpisaniu Traktatu Rzymskiego*, „Wspólnota” 2007/13.
124. Kulesza M., *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990-2007*, Warszawa 2008.
125. Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009/12, Lex.
126. Kunze C., Becker D., *Energy Democracy in Europe. A Survey and Outlook*, Bruksela 2014.
127. Kurowicki J., Konopko J., Konopko P., *Klastry energii w Polsce – podręcznik dobrych praktyk*, 2022, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/15281-podrecznik-dobryk-praktyk-klastrowych.pdf> (dostęp: 10.07.2025 r.).
128. Kurtyka M., *Energetyka rozproszona jako element polskiej transformacji energetycznej*, „Energetyka Rozproszona” 2021/5-6.
129. Kwinta W., *Kryzys energetyczny Kalifornii*, „Polska Energia” 2011/11.
130. Leggewie C., *Internauci, czyli: dobrze poinformowany obywatel w społeczeństwie współczesnym*, „Przegląd Europejski” 1998/4.
131. Lemonnier M., *Prawo publiczne a prawo prywatne. Uwagi prawnoporównawcze na podstawie prawa francuskiego*, „Studia prawno-ekonomiczne” 2016.
132. Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Poznań 2006.

133. Lewandowski P., Kielczewska A., Ziółkowska K., *Zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce, w tym ze szczególnym uwzględnieniem zamieszkujących w domach jednorodzinnych*, „IBS Research Report” 2018/2.
134. Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016/4.
135. Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
136. Lis M., Miazga A., Sałach K., Szpor A., Święcicka K., *Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2016.
137. Lisowski P., *Aspekty podmiotowe w samorządzie terytorialnym – introduction [w:] 20 lat samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. Korczak J., Wrocław 2010.
138. Lissoń P., *Czy obywatelska społeczność energetyczna to społeczność lokalna? Uwagi na tle nowych regulacji prawa unijnego i prawa polskiego*, „Prawo i Więź” 2021/4(38).
139. Liżewski B., *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018/4(61).
140. Lowitzsch J., Hoicka C.E., van Tulder F.J., *Renewable energy communities under the 2019 European Clean Energy Package – Governance model for the energy clusters of the future?*, “Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2020/122.
141. Lowitzsch J., *Investing in a renewable future – renewable energy communities, consumer (co-)ownership and energy sharing in the clean energy package*, “European Energy & Climate Journal” 2020/9(2–3).
142. Łętowska E., *Prawo – miecz czy tarcza? [w:] Filozofia Prawa. Normy i fakty*, red. Hołówka J., Dziobkowski B., Warszawa 2020.
143. Malko J., *O mądrości przed i po szkodzi*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2006/4.
144. Małecka-Łyszczek M., *Podmiotowość jako składowa pojęcia samorządu terytorialnego [w:] Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020, Lex.
145. Małecka-Łyszczek M., *Współdziałanie wewnętrzne i zewnętrzne jednostek samorządu terytorialnego – zagadnienia wybrane*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021/4(35).

146. Marchaj R., *Formy współdziałania j.s.t. i obszary metropolitalne* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Ustrój Samorządu terytorialnego*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
147. Marchaj R., *Przegląd wybranych koncepcji zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
148. Marszałek M., *Normatywne uwarunkowania procesu wdrażania transformacji energetycznej w Polsce na podstawie polityk energetycznych UE i Polski oraz wobec zagrożeń i wyzwań unijnego wewnętrznego rynku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2018/1(16).
149. Marszałek M., *Prawo do energii*, „Państwo i Prawo” 2017/11.
150. Marzec T., *Energetyka obywatelska – spółdzielnie energetyczne, klastry energii oraz prosumenci energii odnawialne* [w:] Golasa P. (red.), *Podręcznik OZE, Ekonomia, technika, prawo, samorząd, społeczeństwo*, Warszawa 2022.
151. Masternak-Kubiak M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Haczkowska M., Warszawa 2014.
152. Mędrzycki R., *Zadania samorządu Terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
153. Micek D., Kocór M., Worek B., Szczucka A., *Społeczne uwarunkowania funkcjonowania klastrów energii w Polsce. Raport podsumowujący analizę studium przypadku wybranych klastrów cz. 2*, Kraków 2021.
154. Mielczarek-Mikołajów J., *Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej*, Wrocław 2021.
155. Milczarek E., *Aksjologiczne i prawne podstawy prawa do energii w systemie prawa międzynarodowego*, „Zeszyty Prawnicze” 2025/2.
156. Misiągiewicz J., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, <http://phavi.umcs.pl/at/attachments/2015/1115/155651-poziomy-analizy.pdf> (dostęp: 13.06.2023 r.).
157. Mizieliński R., *Energetyka rozproszona na świecie: modele funkcjonowania, regulacje, systemy wsparcia, wnioski dla Polski*, Warszawa 2019.
158. Młotkowska M. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Drembkowski P., Suwaj P. J., 2023, Legalis.

159. Moll T. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. Dolnicki B., Warszawa 2021.
160. Muras Z., Swora M., Dobrowolski A., Elżanowski F., Falecki A., Gawin R., Kędzia J., Kloc K., Mordwa M., Ratajczak A., Smagiel K., Szostakowska M., Trypens R., Wesołowski M., Woszczyk M., Zawiska M., Zimmer J. [w:] *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1–11s*, wyd. II, red. Gutowski M., Kośka D., Nowaczek-Zaremba M., Nowak D., Orzech P., Sachajko M., Skoczylas A., Stefaniuk M., Walkiewicz A., Muras Z., Swora M., Dobrowolski A., Elżanowski F., Falecki A., Gawin R., Kędzia J., Kloc K., Mordwa M., Ratajczak A., Smagiel K., Szostakowska M., Trypens R., Wesołowski M., Woszczyk M., Zawiska M., Zimmer J., Warszawa 2016.
161. Nadeem T.B., Siddiqui M., Khalid M., Asif M., *Distributed energy systems: A review of classification, technologies, applications, and policies*, „Energy Strategy Reviews” 2023/48.
162. Neij L., Palm J., Busch H. i in., *Energy communities—lessons learnt, challenges, and policy recommendations*, „Oxford Open Energy” 2025/4.
163. Niewiadomski Z. [w:] *Prawo administracyjne*, red. Niewiadomski Z., Warszawa 2005.
164. Niewiadomski Z., 1.5. *Kształt prawny współczesnego samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022, Lex.
165. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny* [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, Tom 6, 2011.
166. Niżnik-Dobosz I. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. Chmielnicki P., Warszawa 2022.
167. Niżnik-Dobosz I., *Metoda działania prawa klimatycznego w obszarze neutralności klimatycznej jako wyzwania dla nauki prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*, red. J. Korczak.
168. Niżnik-Dobosz I., *Zdolność do działania wspólnoty samorządowej i jej członków – wspólnota samorządowa w ustroju i poza ustrojem jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, red. Dolnicki B., Warszawa 2023.

169. Nowacki M. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, red. Kowalik-Bańczyk K., Szwarc-Kuczer M., Wróbel A., Warszawa 2012.
170. Nowacki M., *Bezpieczeństwo energetyczne a międzynarodowa ochrona środowiska* [w:] *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010.
171. Nowacki T., *Od nacjonalizacji do regulacji, Od nacjonalizacji do regulacji. Prawodawstwo energetyczne w Polsce w latach 1945-1997*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2023/31(2).
172. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
173. Odachowski J., *Rola wspólnoty samorządowej w tworzeniu budżetu obywatelskiego (wybrane problemy)*, „Samorząd Terytorialny” 2020/9.
174. Okraszewska E., *Demokracja energetyczna – społeczeństwa jako prosumenci energii elektrycznej*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2016/43(2).
175. Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996/5.
176. Orzech P., Stefaniuk M. [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, wyd. II*, red. Muras Z., Swora M., Warszawa 2016.
177. Owczarek D., Miazga A., *Ubóstwo energetyczne w Polsce*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2015.
178. Panasiuk A., *Zinstytucjonalizowane formy współpracy podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi*, Warszawa 2009.
179. Paska J., *Aspekty formalno-prawne energetyki rozproszonej w Polsce*, „Polityka Energetyczna” 2011/14(1).
180. Pawłowicz A., *Prawne formy funkcjonowania klastra* [w:] *Klustry energii. Regulacje, teoria i praktyka*, red. Mataczyńska E., Kucharska A., Rzeszów 2020.
181. Pelc W., *Planowanie energetyczne w gminie w świetle przepisów prawa energetycznego, w tym ostatnio wprowadzonych zmian*, „Finanse Komunalne” 2010/6.
182. Piekut M., *Wpływ prawnych instrumentów redukcji emisji gazów cieplarnianych na prawo wyboru między różnymi źródłami energii, autoreferat rozprawy doktorskiej*, Warszawa 2023.
183. Pierzchała J., *Instytucja porozumienia administracyjnego (porozumienia komunalne)* [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Blicharz J., Zacharko L., Katowice 2018.

184. Piotrowska A. [w:] *Odnawialne źródła energii. Komentarz*, red. A. Mituś, Warszawa 2024, art. 38(c), Lex.
185. Płażek S. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) Drembkowski P., Suwaj P.J., 2023, art. 7, Legalis.
186. Popowska B., *Formy realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Ustrój Samorządu terytorialnego*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
187. Porter M.E., *Location, competition and economic development: Local clusters in a global economy*, „Economic Development Quarterly” 2000/14(1).
188. Przybylska-Cząstkiewicz M., *Prawne uwarunkowania rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce po 2015 r.*, „Polityka Energetyczna” 2017/20(1).
189. Przytułska S., Radzicka-Tolwaj S., *Rynek wewnętrzny energii elektrycznej*, LEX/el. 2020.
190. Przywora B., Kidyba A., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
191. Radziewicz-Winnicki A., *Spółeczność lokalna, zbiorowość terytorialna a instytucjonalizacja ideologii lokalizmu/regionalizmu*, „Rocznik Lubuski” 2013/39(2).
192. Radziszewski M., *Wybrane instrumenty wykorzystywane w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2016/6.
193. Rajca L., *Demokracja lokalna i regionalna w państwach Europy Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2008/6.
194. Rakoczy B., *O publicznym i prywatnym prawie ochrony środowiska*, „Samorząd Terytorialny” 2018(1–2), Lex.
195. Regulski J., *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013/3.
196. Reis I.F., Gonçalves I., Lopes M.A., Antunes C.H., *Business models for energy communities: A review of key issues and trends*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2021/5.
197. Robel J., *Złożoność pojęcia „bezpieczeństwo energetyczne” i jego podstawy w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015/4(26).
198. Roberto R., Ferruzzi G., Negro V., Noussan M., *Mapping of Energy Community Development in Europe: State of the Art and Research Directions*, “Energies” 2023/16(6554).

199. Roberts J., *Power to the people? Implications of the Clean Energy Package for the role of community ownership in Europe's energy transition*, „Review of European, Comparative and International Environmental Law” 2020/2(29).
200. Rosicki R., *Kultury energetyczne Unii Europejskiej*, Poznań 2018.
201. Rossetto N., *Beyond individual active customers: citizens and renewable energy communities in the EU*, „IEEE power and energy magazine” 2023/4(21).
202. Rozmysłowski Ł., *Granica zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, „Samorząd Terytorialny” 2017/10.
203. Rychłowska-Niesporek A., *Saul Alinsky – organizator społeczności lokalnej. W pięćdziesiątą rocznicę publikacji „Rules for Radicals”*, „Praca Socjalna” 2021/2.
204. Rzetecka-Gil A. [w:] *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. 2, art. 3, LEX 2021.
205. Săracu A.F., Trif N.V., *Community-Led Local Development (CLLD) – A Tool for Implementing Regional Development Policies*, „Annals of Dunarea de Jos University of Galati. Fascicle XII – Welding Equipment and Technology” 2019/25(3).
206. Sarnecki P., *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. Zubik M., Warszawa 2006.
207. Schlacke S. i in., *Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ Package*, „Oxford Open Energy” 2022/1.
208. Schreuer A., Weismeyer-Sammer D., *Energy cooperatives and local ownership in the field of renewable energy technologies: A literature review*, „Discussion Paper” 2010, University of Graz, Research Institute for Co-operation and Co-operatives.
209. Sioshansi F.P. (red.), *Smart Grid: Integrating Renewable, Distributed & Efficient Energy*, Academic Press, Londyn 2012.
210. Siostrzonek-Sergiel A., *Prawne formy działania gminy w zakresie polityki energetycznej* [w:] *Energetyka: wyzwania prawno-instytucjonalne*, red. Minta M., Śledzik W., Poznań 2016.
211. Sitek B., *O jaką demokrację walczymy? Kilka uwag o demokracji na tle historycznoprawnym*, „Prawo i Więź” 2024/3(50).
212. Siwior P., *Podstawa traktatowa przyjmowania aktów prawa pochodnego z dziedziny środowiska i energii w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020/49.

213. Siwior P., *Prawo klimatyczne i polityka klimatyczna UE – rozwój i przyszłe kierunki* [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. Borek A., Warszawa 2021.
214. Siwkowska A., *Proces inwestycyjno-budowlany dla instalacji OZE*, Warszawa 2023.
215. Skoczkowski T., Bielecki S., Rafał K., *Rozwój zasobów rozproszonych energii – desygnat pojęcia i problematyka krajowa*, „Przegląd Elektrotechniczny” 2016/6.
216. Skrzydło-Niżnik I., *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. Knosala E., Matan A., Łaszczyca G., Kraków 1999.
217. Skwierz S., Lewarski M., Krupin V., Gorzałczyński A., Jeszke R., Pyrka M., Rosłaniec M., Rabiega W., Boratyński J., Tatarewicz I., Witajewski-Baltvilks J., Wąs A., Kobus P., Tobiasz I., Tylka A., Cygler M., Sekuła M. *Polska Net-Zero 2050: Podręcznik Transformacji Energetycznej dla Samorządów*, <https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Polska-net-zero.-Podrecznik-transformacji-energetycznej-dla-samorzadow.pdf> (dostęp: 18.06.2025 r.).
218. Sobolewski M., *Pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” – nowa inicjatywa w dziedzinie unijnej polityki energetycznej*, „Studia BAS” 2017/3.
219. Spasova D., Braungardt S., *Building a Common Support Framework in Differing Realities—Conditions for Renewable Energy Communities in Germany and Bulgaria*, “Energies” 2021/14(4693).
220. Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. Zimmermann J., 2007.
221. Stahl M., *Konstytucyjna regulacja zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. Stec M., Małysa-Sulińska K., Warszawa 2018.
222. Stahl M., *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?* [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. Parchomiuk J., Uljasz B., Kruk E., Warszawa 2009.
223. Stańczyk W., *Energetyka rozproszona na świecie: modele funkcjonowania, regulacje, systemy wsparcia, wnioski dla Polski*, Warszawa 2019.
224. Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995.

225. Starosta P., *Spółeczność lokalna* [w:] *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 2002.
226. Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
227. Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System prawa administracyjnego. T. 3*, red. Rabska T., Łętowska J., Warszawa 1978.
228. Stec P., *Czy żyjemy w epoce postcywilistycznej?*, [w:] *Problemy pogranicza prawa cywilnego. Boundary problems of civil law*, red. R. Szczepaniak, Warszawa 2022.
229. Stec S., Szymańska E.J., *Energy Innovation of Polish Local Governments*, "Energies" 2022/15(1414).
230. Stefaniak A. [w:] *Komentarz do ustawy – Prawo spółdzielcze* [w:] *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, wyd. XIV, Warszawa 2018, art. 1, Lex.
231. Strzelecka E., *Samorząd terytorialny w konflikcie energetycznym* [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010/101, Wrocław 2010.
232. Sweeney S., Benton-Connell K., Skinner L., *Power to the People. Toward Democratic Control of Electricity Generation*, Ithaca 2015.
233. Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003.
234. Szafrński A., *Instrumenty prawne regulacji cen energii elektrycznej*, „Forum Prawnicze” 2023/2.
235. Szczepaniak R., *Sens i nonsens podziału na prawo publiczne i prywatne (na kanwie uchwały SN)*, „Państwo i Prawo” 2013/5, Lex.
236. Szewc A. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. Jyż G., Pławewski Z., Szewc A., wyd. 4, Warszawa 2012.
237. Szlachetko J.H., *Tezy do ustawy o samorządzie metropolitalnym. Przyczynek do dyskusji o brakującej reformie*, „Samorząd Terytorialny” 2021/1–2.
238. Szlachetko J.H., *Zakres działania i zadania samorządu metropolitalnego w świetle koncepcji MEGapolis. Postulaty de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2021/7–8.
239. Szuber-Bednarz E.T., Paczuski R., *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne czy także wspomaganie osiągania celów administracyjno-prawnych drogą stosowania w coraz szerszym zakresie umowy jako cywilnoprawnej formy działania?* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom III: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. Doliwa A., Kijowski D.R., Prutis S., Suwaj P.J., Warszawa 2012.

240. Szulecki K., *Conceptualizing energy democracy*, „Environmental Politics” 2017/27.
241. Szulecki K., Overland I., *Energy democracy as a process, an outcome and a goal: A conceptual review*, „Energy Research & Social Science” 2020/69, art. 101768.
242. Szwed D., Maciejewska B., *Demokracja energetyczna*, Warszawa 2013.
243. Szwed D., Maciejewska B., *Demokracja energetyczna*, Warszawa 2014.
244. Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
245. Szymanek J., *Kryzys demokracji?*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2019/7.
246. Szymczak I., *Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014/3.
247. Szyrski M., *A new EU energy policy: Towards local democracy*, „Zeszyty Prawnicze” 2018/18(3).
248. Szyrski M., *Demokracja energetyczna jako nowe zjawisko w Europie* [w:] *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.
249. Szyrski M., *Energetyka lokalna w świetle koncepcji smart city – aspekty prawne*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2022/11(2), *Aktualne zagadnienia transformacji klimatyczno-energetycznej*.
250. Szyrski M., *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.
251. Szyrski M., *Idea energetyki lokalnej: w kierunku rozproszonego rynku energii* [w:] *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.
252. Szyrski M., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2017.
253. Szyrski M., *Ruch spółdzielczy w energetyce, nowe trendy w energetyce lokalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021/3.
254. Szyrski M., *W sprawie zjawiska przenikania się prawa administracyjnego i prawa cywilnego w nowoczesnym państwie prawa* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom III: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. Doliwa A., Kijowski D.R., Prutis S., Suwaj P.J., Warszawa 2012.
255. Szyrski M., *Zmiana paradygmatów wspólnoty samorządowej?* [w:] *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, red. Małysa-Sulińska K., Stec M., Warszawa 2023.

256. Szyski M., *Znaczenie gospodarki komunalnej w rozwoju sfery OZE [w:] Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2017.
257. Świeca K., *Status prawny prosumenta odnawialnych źródeł energii w wybranych aspektach prawa krajowego oraz prawa wtórnego Unii Europejskiej na przykładzie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, „Teka of Political Science and International Relations – UMCS” 2022/17(1).
258. Śwital P., *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019.
259. Śwital P., *Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania lokalnej wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2019/11.
260. Tatarkiewicz P., *Współpraca przedsiębiorstw energetycznych i gmin w świetle art. 16 ust. 12 ustawy – Prawo energetyczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr XCVIII (no 3555).
261. Tkaczyk B., Liżewski M., Guzowska J., *Klasy energii i spółdzielnie energetyczne, kompendium wiedzy*, Warszawa 2023.
262. Tushar W., Yuen C., Saha T.K., Morstyn T., Chapman A.C., Alam M.J.E., Hanif S., Poor H.V., *Peer-to-peer energy systems for connected communities: A review of recent advances and emerging challenges*, „Applied Energy” 2021/282(A).
263. Tykwińska-Rutkowska D., *Młodzieżowe rady gmin i gminne rady seniorów jako forma partycypacji mieszkańców gminy (społeczności lokalnych) w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017/9.
264. Tylec T., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej – zagrożenie i wyzwania [w:] Międzynarodowe stosunki gospodarcze – integracja regionalna w Europie i na świecie*, red. Sporek T., „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2012, nr 123.
265. Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.
266. Urban S., Hertting N., Palm., K., Åberg M., *Social perspectives of energy communities in EU policy and research – A scoping review. Local Environment*, 2025.
267. Veelen B.V., *Negotiating energy democracy in practice: governance processes in community energy projects*, „Environmental Politics” 2018/4(27).
268. Walaszek-Pyziół A., *Szczególne regulacje działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych [w:] System Prawa Administracyjnego, Publiczne prawo*

- Gospodarcze*, Tom 8a, red. Grabowski J., Kieres L., Walaszek-Pyziół A., Warszawa 2013.
269. Walczak-Zaremba H., *Kilka uwag na temat umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym* [w:] *Ewolucja prawnych administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. Zacharko L., Matan A., Łaszczyca G., 2008.
270. Walker G., *The Right to Energy: Meaning, Specification and the Politics of Definition*, „L'Europe en Formation” 2015/378.
271. Wawrzyniak M. [w:] *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, red. Grabiec M., Warszawa 2019, art. 1, Lex.
272. Węc J.J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015*, Warszawa 2016.
273. Widłak T.H., *Wspólnota międzynarodowa*, Gdańsk 2012.
274. Wieczorek P., *Bezpieczeństwo energetyczne społeczności lokalnej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017/2(15).
275. Wierzbica A., *Domniemanie właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2012/12.
276. Winiarski B., *Polityka gospodarcza (ekonomiczna) i jej podmioty* [w:] *Polityka gospodarcza*, red. Winiarski B., Warszawa 2006.
277. Wojtkowiak A., *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio” 2006/4.
278. Wolska H., *Realizacja zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie publicznych zamówień publicznych*, Warszawa 2018.
279. Woźnicki M., *Zmiany zakresów działania ministrów kierujących działami administracji rządowej w latach 1997–2016*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G – Ius” 2017/1.
280. Wróbel A. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I (art. 1–89), red. Miąsik D., Półtorak N., Warszawa 2012, LEX, art. 1.
281. Wróbel A., *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.

282. Wróbel A., *Zadania publiczne – znaczenie i podział* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom I. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. Lipowicz I., Warszawa 2022.
283. Wróbel P., *Małymi krokami do wielkich zmian. Wpływ pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” na energetykę*, Forum Energii, Warszawa 2019, dostęp: AGH_zeszyt 3_ND_vol3b_FINAL (3).pdf (dostęp: 02.09.2025 r.).
284. Wszolek P., 2. *Obiektywne potrzeby odgraniczania i konsolidacji prawa administracyjnego. Specyfika systemu prawa administracyjnego oraz zjawiska uzasadniające poszukiwanie kryterium* [w:] *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.
285. Wuebben D., Romero-Luis J., Gertrudix M., *Citizen Science and Citizen Energy Communities: A Systematic Review and Potential Alliances for SDGs, „Sustainability”* 2020/12.
286. Yergin D., *Energy Security in the 1990s*, „Foreign Affairs” 1988/67(1).
287. Zachariasz I., *Prawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2018/10.
288. Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji (na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych)* [w:] *Ewolucja prawnych administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. Zacharko L., Matan A., Łaszczycza G., 2008.
289. Zacharko L., Wartenberg-Kemoka B., *Stosunki prawne w procesie prywatyzacji zadań publicznych* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. Zimmermann J., 2007.
290. Zamecki Ł., *Společne podstawy ładu politycznego*, Warszawa 2011.
291. Ziemblicki M., *Europejska Karta Samorządu lokalnego jako źródło prawa w samorządzie terytorialnym* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. Dolnicki B., Warszawa 2018.
292. Ziemiński K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma działania administracji*, Poznań 2025.
293. Zięba-Załucka H., *Demokracja a biurokracja*, „Samorząd Terytorialny” 2011/7–8.
294. Zięty J.J. [w:] *Odnawialne źródła energii. Komentarz*, red. A. Mituś, A. Piotrowska, Warszawa 2024, art. 38(aa), Lex.

295. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
296. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

ORZECZNICTWO

1. Wyrok TS z 21.06.2018 r., C-5/16, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ZOTSiSPI 2018/6, poz. I-483.
2. Wyrok TS z 10.07.1984 r., 72/83, *Campus Oil Limited i in. v. Minister for Industry and Energy i in.*, ECR 1984.
3. Wyrok SPI z 7.03.2013 r., T-370/11, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Europejskiej*, ZOTSiS 2013/3, poz. II-113.
4. Wyrok SPI z 23.09.2009 r., T-183/07, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ZOTSiS 2009/9-10A, poz. II-3395.
5. Wyrok TK z 13.12.2018 r., K 34/16, OTK-A 2019, nr 2, Lex.
6. Wyrok TK z 26.05.2015 r. Kp 2/13, OTK-A 2015/5, poz. 65.
7. Wyrok TK z 8.04.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47, Lex.
8. Wyrok TK z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.
9. Wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.
10. Wyrok TK z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997/5-6, poz. 64.
11. Wyrok SN z 31.01.2014 r., II CSK 183/13, LEX nr 1458712.
12. Wyrok SN z 29.04.2003 r. V CKN 161/01 LEX nr 1130951.
13. Wyrok SN z 7.02.2002 r., I CKN 1002/99, LEX nr 53157.
14. Uchwała SN z 18.09.1998 r., III CZP 31/98, OSNC 1999/3, poz. 45.
15. Wyrok NSA z 24.09.2024 r., II OSK 102/23, LEX nr 3788473.
16. Postanowienie NSA z 8.07.2011 r., I OSK 1131/11, LEX nr 1082569.
17. Wyrok NSA z 22.12.2010 r., II GSK 1091/09, LEX nr 1125246.
18. Postanowienie NSA z 14.03.2003 r., II SA 3748/02, LEX nr 126790.
19. Wyrok NSA z 3.07.2002 r., I SA/Ka 631/02.
20. Wyrok SA z 8.09.2020 r., I ACa 259/20, LEX nr 3116040.
21. Wyrok SA z 30.09.2016 r., I ACa 1195/15, LEX nr 2157885.
22. Wyrok WSA z 12.06.2008 r., IV SA/Po 146/08, LEX nr 566760.
23. Wyrok WSA z 26.04.2006 r., IV SA/Wr 259/05.

AKTY PRAWNE

1. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).
2. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).
3. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).
4. Rozporządzenie 2023/957 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/757 w celu włączenia transportu morskiego do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dodatkowych gazów cieplarnianych i emisji z dodatkowych typów statków ((Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023, s. 105).
5. Rozporządzenie 2023/955 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060 (Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023).
6. Rozporządzenie 2021/1119 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.06.2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.U. UE. L. z 2021 r. nr 243, str. 1).
7. Rozporządzenie 2021/241 Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.02.2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. UE L 57 z 18.02.2021, s. 17 ze zm.).
8. Rozporządzenie 2019/943 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. UE L 158 z 14.06.2019, s. 54).
9. Rozporządzenie 2019/941 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019, s. 1).
10. Rozporządzenie 2018/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2018 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.U. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1 ze zm.).

11. Rozporządzenie 713/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 1 ze zm.).
12. Rozporządzenie 715/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 (Dz.U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 36 ze zm.).
13. Rozporządzenie 714/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz.U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 15 ze zm.).
14. Rozporządzenie 1775/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.09.2005 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego (Dz.U. UE L 289 z 3.11.2005, s. 1).
15. Rozporządzenie 1435/2003 Rady z 22.07.2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (Dz.U. UE. L. z 2003 r. Nr 207, str. 1 ze zm.).
16. Rozporządzenie 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.06.2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej (Dz.U. UE L 176 z 15.07.2003, s. 1 ze zm.).
17. Dyrektywa 2023/2413 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.10.2023 r. w sprawie wspierania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. UE L 2023/2413).
18. Dyrektywa 2023/1791 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.09.2023 r. w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. UE L 231 z 20.09.2023).
19. Rozporządzenie 2023/956 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023, s. 52).
20. Dyrektywa 2023/959 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023, s. 134).
21. Dyrektywa 2023/958 Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.05.2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego (Dz.U. UE L 130 z 16.05.2023, s. 115).

22. Dyrektywa 2019/944 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 ze zm.).
23. Dyrektywa 2018/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 ze zm.).
24. Dyrektywa 2018/844 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. UE L 156 z 19.06.2018, s. 75).
25. Dyrektywa 2012/27/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1 ze zm.).
26. Dyrektywa 2010/31/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.05.2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. UE L 153 z 18.06.2010, s. 13 ze zm.).
27. Dyrektywa 2009/119/WE Rady z 14.09.2009 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, Dz.Urz. UE L 265 z 9.10.2009.
28. Dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 94 ze zm.).
29. Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 55 ze zm.).
30. Dyrektywa 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. UE L 140 z 5.06.2009, s. 16 ze zm.).
31. Dyrektywa 2006/67/WE Rady z 24.07.2006 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (wersja ujednolicona), Dz.U. UE L 217 z 8.08.2006.
32. Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.06.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. UE L 176 z 15.07.2003, s. 37 ze zm.).

33. Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.06.1998 r. dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.U. UE L 204 z 21.07.1998, s. 1).
34. Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. UE L 27 z 30.01.1997, s. 20).
35. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
36. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).
37. Ustawa z 15.05.2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz.U. poz. 834).
38. Ustawa z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1762 z późn. zm.).
39. Ustawa z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1762 ze zm.).
40. Ustawa z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1681 ze zm.).
41. Ustawa z 7.10.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2127).
42. Ustawa z 29.10.2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2376 ze zm.).
43. Ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1873); Ustawa z 20.05.2021 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1093 z późn. zm.).
44. Ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1873); Ustawa z 29.10.2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2376 z późn. zm.).
45. Ustawa z 20.05.2021 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1093 ze zm.).
46. Ustawa z 23.01.2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284).

47. Ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1524 z późn. zm.); Ustawa z 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2018.1276).
48. Ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1524 ze zm.).
49. Ustawa z 28.12.2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2538).
50. Ustawa z 4.10.2018 r. o spółdzielniach rolników (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 443).
51. Ustawa z 3.07.2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.).
52. Ustawa z 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276 z późn. zm.).
53. Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 925).
54. Ustawa z 20.05.2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1047 ze zm.).
55. Ustawa z 19.11.2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1960).
56. Ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.).
57. Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478).
58. Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm.).
59. Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1361).
60. Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm.).
61. Ustawa z 26.07.2013 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 984).
62. Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1637).
63. Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).
64. Ustawa z 22.07.2006 r. o spółdzielni europejskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2043 ze zm.).
65. Ustawa z 27.04.2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 178 ze zm.).

66. Ustawa z 4.03.2005 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 552 ze zm.).
67. Ustawa z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2022 r. poz. 260).
68. Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.).
69. Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 54 ze zm.).
70. Ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 558 ze zm.).
71. Ustawa z 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.).
72. Ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).
73. Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107).
74. Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.).
75. Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 566).
76. Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.).
77. Ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.).
78. Ustawa z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348).
79. Ustawa z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504).
80. Ustawa z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).
81. Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679).
82. Ustawa z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 118, poz. 561).
83. Ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2025 r. poz. 780).
84. Ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).
85. Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).
86. Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153).
87. Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
88. Ustawa z 24.02.1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 14, poz. 89).
89. Ustawa z 7.04.1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).

90. Ustawa z 16.09.1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2024 r. poz. 593).
91. Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.).
92. Ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071).
93. Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.).
94. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 23.03.2022 r. w sprawie dokonywania rejestracji, bilansowania i udostępniania danych pomiarowych oraz rozliczeń spółdzielni energetycznych (Dz.U. poz. 703).
95. Rozporządzenie Rady Ministrów z 26.06.2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą "Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia" (Dz.U. poz. 1290).

POLITYKI, KOMUNIKATY I INNE DOKUMENTY

1. Komisja Europejska, *Commission Recommendation on innovative technologies and forms of renewable energy deployment, on the establishment of areas for grid and storage infrastructure necessary to integrate renewable energy into the electricity system in accordance with Article 15(e) of revised Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, and on future-proof network charges to reduce energy system costs*, C(2025) 4024 final, Bruksela 2025, https://energy.ec.europa.eu/document/download/fd9542e8-6eae-423a-a0ed-cc710a600473_en?filename=C_2025_4024_1_EN_ACT_part1_v7.pdf, (dostęp: 08.08.2025 r.).
2. Komisja Europejska, Communication to the Commission: Approval of the content of a draft Commission Notice on Guidelines on future-proof network charges for reduced system costs, C(2025) 4010 final, Bruksela 2025, https://energy.ec.europa.eu/document/download/d911cc86-121d-445c-bd27-a14098ede7e2_en?filename=C_2025_4010_1_EN_ACT_part1_v3.pdf
3. Komisja Europejska, Pakt dla czystego przemysłu: wspólny plan działania na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji, COM(2025) 85 final, Bruksela, 26.02.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0085>.

4. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, COM(2016) 864 final (30.11.2016 r.), art. 2 pkt 7.
5. Komisja Europejska, Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Clean Energy for All Europeans, COM(2016) 860 final, dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0860> (dostęp: 10.07.2023 r.).
6. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM (2021) 550.
7. Zawiadomienie Komisji „Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU” (2022/C 214/01) (Dz.U. UE C 214 z 8.06.2022, s. 1).
8. Załącznik 1 do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „REPowerEU: wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie”, COM(2022) 108 final, Strasburg, 8.03.2022.
9. Załącznik 3 do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „REPowerEU: wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie”, COM(2022) 108 final, Strasburg, 8.03.2022.
10. Komisja Europejska, Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego. Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2014) 330 final.
11. Komunikat Komisji, Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020 (Dz.U. C 200 z 28.06.2014).
12. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii”, SWD(2015) 141 final.
13. Komisja Europejska, Strategia ramowa na rzecz utworzenia unii energetycznej, COM(2015) 80 final.

14. Komunikat Komisji z 15.07.2015 r. "Zainicjowanie procesu publicznych konsultacji na temat nowej struktury rynku energii", COM(2016) 864 final, Bruksela, 23.02.2017, 2016/0380(COD).
15. Komunikat Komisji z 25.02.2015 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu.
16. Komisja Europejska, Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii, KOM(2006) 105 final, Bruksela 2006.
17. Komisja Europejska, Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii. Zielona Księga, COM(2000) 769 final, Bruksela 2000.
18. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 26.05.2016 r. w sprawie stworzenia nowego ładu dla odbiorców energii (2015/2323(INI)).
19. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.12.2015 r. W kierunku europejskiej unii energetycznej (2015/2113(INI)), P8_TA(2015)0444.
20. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 5.02.2014 r. w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 (2013/2135(INI)).
21. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego "Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Plan REPowerEU«" (Dz.U. UE C 486 z 21.12.2022, s. 185).
22. Opinia Europejskiego Komitetu Regionów "Modele lokalnej kontroli nad energetyką i rola lokalnych społeczności energetycznych w transformacji energetycznej w Europie" (Dz.U. UE C 86 z 7.03.2019, s. 36).
23. Projekt ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1746, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1746> (dostęp: 11.10.2025 r.).
24. Projekt ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12394351> (dostęp: 03.05.2025 r.).
25. MSWiA, *Projekt ustawy o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-likwidacji-barier-utrudniajacych-funkcjonowanie-jednostek-samorzadu-terytorialnego>, dostęp (18.09.2025).

26. Uzasadnienie do ustawy z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U poz. 1762).
27. Uzasadnienie do zmiany ustawy z 20.05.2021 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1093 ze zm.).
28. Uzasadnienie do ustawy z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1762 z późn. zm.).
29. Uzasadnienie do ustawy z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1681 ze zm.).
30. Uzasadnienie do ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478).
31. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustawy, [druk nr 10.pdf](#) (dostęp: 10.07.2025 r.).
32. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3279.
33. Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Strategia Rozwoju Energetyki Rozproszonej w Polsce do 2040 roku*, Warszawa 2022, <https://www.gov.pl/web/klimat/strategia-rozwoju-energetyki-rozproszonej2> (dostęp: 01.09.2025 r., 23.05.2023 r.).
34. Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z 2.02.2021 r., Polityka energetyczna Polski do 2040 r.
35. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z 2.02.2021 r. Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021.
36. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017.
37. Ministerstwo Gospodarki, *Uzupełnienie do Krajowego Planu Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych z 2.12.2011 r.*, Warszawa 2011.
38. Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2010.
39. Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, 10.11.2009.
40. *Stanowisko Prezesa URE w sprawie niezbędnych wymagań wobec wdrażanych przez OSDE inteligentnych systemów pomiarowo-rozliczeniowych z uwzględnieniem funkcji celu oraz proponowanych mechanizmów wsparcia przy postulowanym modelu rynku*, Warszawa 2011.
41. *Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 30.04.2009 r. (PN.II.09111-161/09)*, „Nadzór w Samorządzie” 2009/4.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. Axelo, *Nowelizacja OZE – nowa odsłona spółdzielni energetycznych*, <https://axelo.pl/aktualnosci/prawo-energetyczne/nowelizacja-oze--nowa-odslona-spoldzielni-energetycznych> (dostęp: 11.03.2025 r.).
2. Białkowska K., Frączak J., Osiak J., *Spółeczności energetyczne. Kompendium wiedzy*, https://www.energetyka-rozproszona.pl/media/ckeditor/2022/12/29/spoecznosci-energetyczne-kompendium-wiedzy-idea-ncbj-202210_2-1.pdf (dostęp: 03.05.2025 r.).
3. *Czym jest REPowerEU*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/repowereu/> (dostęp: 06.06.2022 r.).
4. Department of Energy and Climate Change, *Community Energy Strategy: Full Report*, 2014, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c5eb140f0b626628ab953/20140126_Community_Energy_Strategy.pdf (dostęp: 05.03.2025 r.).
5. Derski B., *Pomimo „zamrożenia” ceny prądu wzrosły najmocniej od 30 lat*, <https://wysokienapiecie.pl/93289-pomimo-zamrozenia-ceny-pradu-wzrosly-najmocniej-od-30-lat/> (dostęp: 03.04.2025 r.).
6. *Działanie dla klimatu*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/18024.pdf> (dostęp: 12.08.2023 r.).
7. EIA, *International Energy Outlook 2019 with projections to 2050*, 2019, <https://www.eia.gov/outlooks/ieo/pdf/ieo2019.PDF> (dostęp: 01.09.2025 r.).
8. Energy Communities Repository, *A Roadmap to developing policy and legal frameworks for energy communities*, https://energy-communities-repository.ec.europa.eu/roadmap-developing-policy-and-legal-frameworks-energy-communities_en (dostęp: 03.03.2025 r.).
9. EU CAP Network, *LEADER explained*, https://eu-cap-network.ec.europa.eu/networking/leader/leader-explained_en (dostęp: 10.03.2025 r.).
10. European Commission – DG Energy, *Energy security*, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security_en (dostęp: 12.08.2023 r.).
11. Federal Energy Management Program, *Using Distributed Energy Resources*, <https://www.nrel.gov/docs/fy02osti/31570.pdf> (dostęp: 28.07.2023 r.).
12. Global Compact Network Poland, *Transformacja energetyczna w Polsce*, <https://ungc.org.pl/wp->

- [content/uploads/2024/06/Transformacja_energetyczna_w_Polsce.pdf](#) (dostęp: 02.03.2025 r.).
13. International Energy Agency (IEA), *What is energy security?*, <https://www.iea.org/topics/energy-security> (dostęp: 23.07.2023 r.).
 14. Interreg Europe, *Renewable Energy Communities, A Policy Brief from the Policy Learning Platform on Low-Carbon Economy*, 2018.
 15. Investing.com, *Carbon Emissions*, <https://pl.investing.com/commodities/carbon-emissions> (dostęp: 07.09.2025).
 16. Kerneis K., Jacques Delors Institute, *Fleshing out energy community legislation in EU Member states for a fair energy transition Policy recommendations for national policymakers based on the Sun4All project*, [D5.5 Policy brief National level part 3 FINAL.pdf](#) (dostęp: 20.02.2025 r.).
 17. Kocór M., Worek B., *Barometr społecznej energii dla transformacji*, <https://www.energetyka-rozproszona.pl/media/ckeditor/2025/08/21/barometr-spoecznej-energii-dla-transformacji.pdf> (dostęp: 17.09.2025 r.).
 18. Komisja Europejska, *Electricity Market Design*, https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/market-legislation/electricity-market-design_en (dostęp: 26.06.2023 r.).
 19. Kordas Ł., *Historia ustawy OZE z perspektywy energetyki prosumenckiej*, https://ppte2050.pl/platforma/bzep/static/uploads/Kordas_%C5%81._Historia_Ustawy_o_OZE_z_perspektywy_prosumenta_hcMZT5m.pdf (dostęp: 28.04.2023 r.).
 20. KOWR, *Aktualny wykaz Spółdzielni energetycznych*, <https://www.gov.pl/web/kowr/wykaz-spoldzielni-energetycznych> (dostęp: 02.05.2025 r.).
 21. Lisek N., *Aspekty organizacyjne klastrów energii*, https://pisch.pl/wp-content/uploads/2018/04/aspekty_organizacyjne_klastrow_energii_25_04_2018.pdf (dostęp: 09.10.2024 r.).
 22. Lokalnaenergia.pl, *Spółdzielnie energetyczne – bariery, uwarunkowania i możliwości*, <https://lokalnaenergia.pl/spoldzielnie-energetyczne-bariery-uwarunkowania-i-mozliwosci/> (dostęp: 14.09.2025 r.).
 23. Łukasik A., *Nowelizacja Ustawy OZE – co warto wiedzieć w 2025 roku?*, <https://hww.pl/novelizacja-ustawy-o-oze-co-warto-wiedziec-w-2024-roku/>, (dostęp: 11.03.2025 r.).

24. Mazowiecka Agencja Energetyczna – strona główna, <https://www.mae.com.pl/> (dostęp: 25.08.2025 r.).
25. NIK, *NIK o barierach rozwoju odnawialnych źródeł energii*, 17.08.2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarka/bariery-rozwoju-odnawialnych-zrodel-energii.html> (dostęp: 14.06.2023 r.).
26. NIK, *NIK o barierach rozwoju odnawialnych źródeł energii*, 17.08.2021, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarka/bariery-rozwoju-odnawialnych-zrodel-energii.html> (dostęp: 12.06.2023 r.).
27. NIK, *Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii, informacja o wynikach kontroli*, KGP.430.022.2017.
28. NIK, *Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii, informacja o wynikach kontroli*, KGP.430.022.2017.
29. NIK, *Stabilizacja cen energii elektrycznej. Informacja o kontroli z 8.04.2021 r.*
30. Noonan E., Fitzpatrick E., *Will distributed energy resources (DERs) change how we get our energy?*, European Parliamentary Research Service, PE 651.944, July 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651944/EPRS_ATA\(2020\)651944_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651944/EPRS_ATA(2020)651944_EN.pdf) (dostęp: 01.08.2023 r.).
31. Pająk P., *Zmiany w prawie dla klastrów energii. Czego zabrakło?*, <https://www.gramwzielone.pl/trendy/20178467/zmiany-w-prawie-dla-klastrow-energii-czego-zabraklo> (dostęp: 20.09.2025 r.).
32. Parlament Europejski, *Noty tematyczne o Unii Europejskiej, Wewnętrzny rynek energii*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/45/wewnetrzny-rynek-energii> (dostęp: 13.07.2023 r.).
33. Parlament Europejski, *Społeczny Fundusz Klimatyczny*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS_ATA\(2023\)745715](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS_ATA(2023)745715) (dostęp: 12.06.2023 r.).
34. *Prawo energetyczne, komentarz do zmiany*, <https://sip.lex.pl/#/act-commentary/16798478/17218345/2006-01-01> (dostęp: 30.11.2024 r.).
35. PSE, *Zintegrowany raport roczny. Edycja 2017. Krajowy rynek energii elektrycznej*, <https://raport2016.pse.pl/pl/aktywny-udzial-w-rozwoju-rynku-energii-elektrycznej#krajowy-rynek-energii-elektrycznej> (dostęp: 13.07.2023 r.).
36. Rada Unii Europejskiej, *Gotowi na 55*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (dostęp: 13.05.2023 r.).

37. Rejestr Klastrow Energii, <https://bip.ure.gov.pl/bip/rejestry-i-bazy/klastry/4608,Rejestr-Klastrow-Energii.html> (dostęp: 17.08.2025 r.).
38. Spirydowicz A., *Klastry energii przyszłości polskiej elektroenergetyki?*, <https://belchatow2050.pl/klastry-energii-przyszloscia-polskiej-elektroenergetyki/> (dostęp: 14.09.2025 r.).
39. Study Committee 37 CIGRE, *Influence of Enhanced Distributed Generation on Power System. TF 37.23 Report*, Paris 1998.
40. Stupkiewicz A., *Rozwój spółdzielni energetycznych, Raport z badań*, Kraków 2025, https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2025/06/fb_rozwoj_spoldzielni_energetycznych_raport_z_badan.pdf, (dostęp: 14.09.2025 r.).
41. URE, *Średnia cena energii elektrycznej dla gospodarstw domowych*, <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/ceny-wskazniki/7853,Srednia-cena-energii-elektrycznej-dla-gospodarstw-domowych.html> (dostęp: 01.04.2025 r.).
1. URE, *Transformacja energetyczna: pierwszy wpis do prowadzonego przez Prezesa URE wykazu obywatelskich społeczności energetycznych*, <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/aktualnosci/12604,Transformacja-energetyczna-pierwszy-wpis-do-prowadzonego-przez-Prezesa-URE-wykaz.html> (dostęp: 14.09.2025 r.).
42. URE, *Wykaz obywatelskich społeczności energetycznych*, <https://bip.ure.gov.pl/bip/rejestry-i-bazy/wykaz-obywatelskich-spolecznos/4707,Wykaz-obywatelskich-spolecznosci-energetycznych.html> (dostęp: 14.09.2025 r.).
43. WISE Europa, 2024, *Krajowe wytyczne dotyczące wspólnot energetycznych w Polsce*, dostępne online: https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2024/12/Krajowe-wytyczne-dotyczace-wspolnot-energetycznych-w-Polsce_FINAL-1.pdf (dostęp: 16.08.2025).
44. Witryna Mazovia.pl, *Rusza nowy program wsparcia – „Mazowsze dla społeczności energetycznych”*, <https://mazovia.pl> (dostęp: 24.08.2025 r.).
45. *Zmiany w prawie dla klastrow energii. Czego zabrakło?*, <https://www.gramwzielone.pl/trendy/20178467/zmiany-w-prawie-dla-klastrow-energii-czego-zabraklo>, (dostęp: 14.09.2025 r.).

Spis tabel

Tabela 1. Definicje w zakresie energetyki rozproszonej

Tabela 2. Rozwój rynku energii w zakresie aktów prawnych – pakiety energetyczne do roku 2017

Tabela 3. Uregulowanie społeczności energetycznych – Pakiet "Czysta energia dla wszystkich Europejczyków"

Tabela 4. Pakiet Fit for 55

Tabela 5. Porównanie CEC i REC

Tabela 6. Zmiany w definicji klastra energii

Tabela 7. Podsumowanie warunków korzystania ze szczególnych zasad rozliczeń przez członków klastra energii

Tabela 8. Zmiany w definicji spółdzielni energetycznej

Tabela 9. Parametry techniczne i limity działalności spółdzielni energetycznych w zakresie OZE

Tabela 10. Porównanie kluczowych elementów trzech form społeczności energetycznych funkcjonujących w Polsce

Spis wykresów

Wykres 1. Średnia cena energii elektrycznej dla gospodarstw domowych

Wykres 2. Zależność opłat dystrybucyjnych od pokrycia zużycia energią z OZE

Wykres 3. Liczba nowo zarejestrowanych spółdzielni energetycznych (2021 – 2025)

Spis rysunków

Rysunek 1. Zakres pokrywania się pojęć demokracji energetycznej i energetyki rozproszonej

Rysunek 2. Podział Polski na obszary działania głównych OSD

Spis grafik

Grafika 1. Chronologia rozwoju regulacji społeczności energetycznych na poziomie UE i w Polsce (2016 – 2023)