

# Czy obywatelska społeczność energetyczna to społeczność lokalna?

## Uwagi na tle nowych regulacji prawa unijnego i prawa polskiego

### Is a Citizen Community a Local Community? Remarks in the Context of New Regulations in the European Union and Polish Law

*The model of the energy market is gradually changing, which involves a necessity to amend the law in force. Legal regulations must, on the one hand, take into account the ongoing technical, economic and social changes. On the other hand, they may have a significant impact on the direction and pace of these changes. The subject of this article is an analysis of legal provisions that introduce a new type of entity onto the energy market, which is a citizen energy community. Various legal and organisational forms of such an entity are acceptable, including the form of a cooperative.*

*The term „citizens energy community” appeared in EU regulations at the final stage of legislative work on Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU. The institution in question was originally referred to as a „local energy community” when the draft the Directive on power engineering and other draft legal acts were being developed in late 2016 and early 2017, together forming the so-called „Winter Package”.*

*Both „citizen” and „local” are terms that require further explanation. Is participation in an energy community allowed only for citizens of the European Union? Has the term „local” been defined in legal regulations? What is the territorial range of an energy community? What purposes are served by creating such communities and what role are they expected to play in the energy system?*

*To answer the above questions, it is necessary to analyse not only the provisions of Directive 2019/944, but also other provisions of EU energy law. Matters are not made easier by the complexity of EU regulations. It should be noted that the provisions of Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources introduce a different type of an energy community (albeit similar to a citizen energy community), namely a renewable energy community.*

*The latest draft amendment to Polish energy law is an example of the implementation of EU regulations into the national legal order. It provides for the introduction of regulations modelled on the provisions of Directive 2019/944. Do the proposed provisions fully correspond to EU regulations?*

#### Piotr Lissoń

*doktor nauk prawnych  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza  
w Poznaniu  
ORICD – 0000-0003-4568-3637  
e-mail: piotr.lisson@amu.edu.pl*

#### Słowa kluczowe:

prawo energetyczne, prawo Unii Europejskiej, Czwarta Dyrektywa Elektroenergetyczna, Dyrektywa RED II, system energetyczny, odnawialne źródła energii, obywatelska społeczność energetyczna, energetyka lokalna, społeczność energetyczna działająca w zakresie energii odnawialnej, spółdzielnia energetyczna, klaster energii

#### Key words:

energy law, European Union law, Fourth Electricity Directive, Renewable Energy Directive II, energy system, renewable energy sources, citizen energy community, local energy, renewable energy community, energy cooperative, energy cluster

<https://doi.org/10.36128/priv.vi38.338>

### 1. Miejsce obywatelskiej społeczności energetycznej w systemie prawa unijnego

Regulacja rynku energii elektrycznej i jego integracja na poziomie europejskim to wieloetapowy, długotrwały proces<sup>1</sup>. Przyjmowane

1 Na temat etapów, w jakich przebiegał proces integracji unijnego rynku energetycznego oraz rozwój prawa w tym zakresie zob. Piotr Lissoń, *Rynek energetyczny* [w:] *Prawo rynku wewnętrznego. System Prawa Unii Europejskiej*, red. Dagmara Kornobis-Romanowska (Warszawa: C. H. Beck,

kolejno dyrektywy elektroenergetyczne (tworzące, wraz z towarzyszącymi im aktami prawnymi dotyczącymi także rynku gazu ziemnego, tzw. pakiety energetyczne) wytyczały krok po kroku kierunki rozwoju unijnej polityki energetycznej i kształtowały niezbędne dla jej realizacji instytucje prawne.

Pierwsza dyrektywa elektroenergetyczna<sup>2</sup> miała na celu przede wszystkim demonopolizację i liberalizację unijnego rynku energii elektrycznej i wprowadziła rozwiązania, które do dziś stanowią jego prawne fundamenty. Należy do nich w szczególności zasada dostępu stron trzecich do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych (ang. *third party access*; TPA) oraz zasada niezależności (rozdzielenia) działalności sieciowej od innych rodzajów działalności (określana angielskim terminem *unbundling*). Celem drugiej dyrektywy elektroenergetycznej<sup>3</sup> było pogłębienie integracji krajowych rynków energetycznych i dalszy rozwój konkurencji na rynku wewnętrznym. Poszerzając i uzupełniając rozwiązania wprowadzone przez pierwszą dyrektywę, ustanowiła ona pełne otwarcie, na zasadzie wzajemności, krajowych rynków energii

---

Instytut Nauk Prawnych PAN, 2020), 582 i nast.; Eryk Kosiński, *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie. Cele i prawne środki regulacji sektora energetycznego* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2019), 58 i nast.; Tomasz Długosz, Mariusz Swora, Anna Walaszek-Pyziół, Tadeusz Włudyka, Artur Żurawik, „Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych”, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego tom 8B*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, wyd. 2 (Warszawa: C. H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2018), 139 i nast.; Heiko Krüger, *European Energy Law and Policy. An Introduction* (Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016), 113 i nast.; Adam Szafranski, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji* (Warszawa: C. H. Beck, 2014), 109 i nast.; Angus Johnston, Guy Block, *EU Energy Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 16 i nast.; Filip Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji* (Warszawa: Lexis Nexis, 2008), 16 i nast.; Jens-Peter Schneider, „Vorgaben des europäischen Energierechts”, [w:] *Recht der Energiewirtschaft*, red. Jens-Peter Schneider, Christian Theobald (München: C. H. Beck, 2008), 59 i nast.

- 2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 96/92/WE z 19.12.1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L Nr 27, s. 20) (nie obowiązuje).
- 3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/54/WE z 26.6.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz. Urz. UE L Nr 176, s. 211) (nie obowiązuje).

elektrycznej. Wraz z przyjęciem trzeciej dyrektywy elektroenergetycznej<sup>4</sup> wprowadzono przepisy służące nie tylko dalszej integracji krajowych rynków energetycznych i rozwojowi konkurencji, ale także realizowaniu bezprecedensowych, szeroko zakrojonych działań w zakresie ochrony klimatu i środowiska<sup>5</sup>.

Na tle przepisów charakteryzujących dotychczasowe etapy rozwoju unijnego prawa energetycznego, zauważalne są nowe elementy, które zostały zawarte w przepisach obowiązującej obecnie, czwartej dyrektywy elektroenergetycznej<sup>6</sup> (ang. *Fourth Energy Directive*, „FED”). Wchodzi ona w skład zestawu dyrektyw i rozporządzeń określanego jako pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” (ang. *Clean energy for all Europeans Package*) lub krócej jako pakiet „Czysta energia” (ang. *Clean energy Package*). Do elementów tych należy przede wszystkim istotne wzmocnienie pozycji najsłabszych uczestników rynku (konsumentów) i rozszerzenie ich praw nie tylko jako odbiorców energii, ale także jako podmiotów podejmujących aktywny udział w rynku energetycznym, w szczególności w zakresie samodzielnego wytwarzania i sprzedawania energii elektrycznej oraz wykonywania innych rodzajów działalności (rozdział III FED: „Wzmocnienie pozycji i ochrona konsumenta”; art. 10-29). Jednym z przewidzianych rozwiązań jest możliwość tworzenia i przystępowania do, nieznanych do tej pory w przepisach prawa unijnego, „obywatelskich społeczności energetycznych” („OSE”). Podobne rozwiązania zawarto w przepisach nowej dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych<sup>7</sup> (ang. *Renewable Energy Directive II*, „RED II”), pod nazwą „społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej” („SEO”). Dlatego, analizując instytucję obywatelskiej społeczności energetycznej, warto przyjrzeć się także tym przepisom.

- 4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE L Nr 211, s. 55) (nie obowiązuje).
- 5 Właściwe w tym zakresie przepisy zawarto także w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.4.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L Nr 140, s. 16 ze zm.) (nie obowiązuje).
- 6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z 5.6.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. Urz. UE L Nr 158, s. 125).
- 7 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L Nr 328, s. 82).

Tak ukierunkowane zmiany można uznać za początek zupełnie nowego etapu rozwoju unijnego prawa energetycznego, a w rezultacie systemów energetycznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, którego kluczową cechą będzie istotny wzrost znaczenia tzw. „energetyki obywatelskiej”<sup>8</sup>. Biorąc pod uwagę motywy nowych dyrektyw, należy sądzić, że etap ten będzie charakteryzował się coraz większym rozproszeniem jednostek wytwórczych wykorzystujących energię odnawialną, stopniowym zwiększaniem udziału w rynku nowych, niedużych podmiotów niezależnych od tradycyjnych koncernów energetycznych (również w sferze zarządzania sieciami energetycznymi), a niekiedy powstawaniem także autonomicznych struktur energetycznych. W rezultacie można spodziewać się decentralizacji całego systemu energetycznego, czyli stopniowego odejścia od modelu tzw. wielkoskalowej energetyki korporacyjnej, charakteryzującej się koniecznością centralnego zarządzania systemem energetycznym oraz dużym zapotrzebowaniem na usługi sieciowe służące transportowaniu energii na znaczne odległości<sup>9</sup>.

- 
- 8 Termin „energetyka obywatelska” nie posiada precyzyjnej definicji na gruncie prawnym. Pojęcie to występuje w motywach FED i używane jest zasadniczo w odniesieniu do działalności obywatelskich społeczności energetycznych. Należy jednak zauważyć, że niektóre wersje językowe FED, zamiast terminem „energetyka obywatelska”, posługują się terminem, który można przetłumaczyć jako „energetyka wspólnot”, „energetyka społeczności” lub „energetyka społeczna” (*community energy* w ang. wersji językowej, w fr. *l'énergie communautaire*). Z kolei niemieckojęzyczna wersja FED posługuje się określeniem zbliżonym do polskiego terminu „energetyka obywatelska”, a mianowicie *Bürgerenergie*. W opracowaniach poświęconych temu zagadnieniu, „energetyka obywatelska” traktowana jest w sposób szeroki i odnosi się nie tylko do obywatelskich społeczności energetycznych, ale także do indywidualnej działalności osób fizycznych na rynku energetycznym. Zob. Josh Roberts, Frances Bodman, Robert Rybski, *Energetyka obywatelska: modelowe rozwiązania prawne promujące obywatelską własność odnawialnych źródeł energii* (Warszawa: ClientEarth, 2015), 10 i nast., Anna Dyłaż, Andrzej Kassenberg, Wojciech Szymalski, *Energetyka obywatelska w Polsce – analiza stanu i rekomendacje do rozwoju* (Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2019), 11.
- 9 Krytyczną charakterystykę wielkoskalowej energetyki korporacyjnej przedstawia opracowanie Jana Popczyka, *Energetyka rozproszona. Od dominacji energetyki w gospodarce do zrównoważonego rozwoju, od paliw kopalnych do energii odnawialnej i efektywności energetycznej* (Warszawa: Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, 2011), 54 i nast.

## 2. Obywatelska społeczność energetyczna: ogólna charakterystyka i podstawowe różnice wobec społeczności energetycznej działającej w zakresie energii odnawialnej

Wprowadzenie regulacji prawnych dotyczących społeczności energetycznych do prawa Unii Europejskiej jest wypadkową dwóch zasadniczych czynników. Po pierwsze, technologie rozproszonego wytwarzania energii osiągnęły poziom rozwoju, który pozwala obecnie na efektywne i opłacalne zaspokajanie potrzeb odbiorców energii (zwrócono na to uwagę w motywie 43 FED). Po drugie, praktyczne doświadczenia coraz większej liczby państw europejskich (w szczególności Wielkiej Brytanii, Włoch, Danii oraz Niemiec<sup>10</sup>) w działalności lokalnych podmiotów na rynku energetycznym, bardzo często zorganizowanych w formie spółdzielni, wskazały na konieczność zharmonizowania zasad działania tego typu podmiotów na obszarze całej UE.

W oparciu o art. 2 pkt 11 FED można określić trzy główne elementy definiujące OSE. Pierwszym są zasady uczestnictwa w tej społeczności. Jest ono dobrowolne i otwarte dla wszelkich kategorii podmiotów (podkreśla to motyw 44 FED), przy czym OSE ma być skutecznie kontrolowana wyłącznie przez tych członków lub udziałowców, którzy są osobami fizycznymi, organami samorządowymi (ang. *local authorities*), w tym gminami, lub małymi przedsiębiorstwami (art. 2 pkt 11 lit. a FED). Innym słowy, OSE nie może być kontrolowana przez większe podmioty, a zwłaszcza przez tradycyjne koncerny energetyczne. Jak wskazuje motyw 44 FED, podmiot ten musi mieć możliwość działania we własnym imieniu, posiadać własne prawa i obowiązki, zaś jego formę organizacyjnoprawną określić ma prawo krajowe. Może mieć w szczególności formę spółdzielni, stowarzyszenia, spółki osobowej, organizacji nienastawionej na zysk oraz małego lub średniego przedsiębiorstwa („MŚP”). Po drugie, OSE charakteryzują szczególne cele, jakim służyć ma jej działalność. Głównym celem OSE nie są bowiem zyski finansowe, lecz korzyści dla środowiska naturalnego, korzyści gospodarcze lub społeczne dla jej członków lub dla obszarów lokalnych, na których prowadzi swoją działalność. Po trzecie wreszcie, OSE charakteryzują szerokie możliwości działania na rynku energetycznym. Podmiot ten może zajmować się wytwarzaniem energii (nie tylko ze źródeł odnawialnych, ale także w tradycyjny sposób), jak również jej dystrybucją, dostawami (zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt

---

10 Zob. w szczególności Eamon O'Hara, *Europe in Transition: Local Communities Leading the Way to a Low-Carbon Society*, *The European Association for Information on Local Development* (AEIDL) 2013, 16 i nast.; Wolfgang George, „Regionalentwicklung durch genossenschaftlich organisiertes Engagement”, [w:] *Kommunen, Bürger und Wirtschaft im solidarischen Miteinander von Genossenschaften*, red. Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Friedrich Markmann (Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2014), 33 i nast.

12 FED, oznacza to sprzedaż energii jej odbiorcom), zużywaniem, agregacją lub magazynowaniem. Może również świadczyć usługi w zakresie efektywności energetycznej, ładowania pojazdów elektrycznych lub inne usługi energetyczne dla swoich członków lub udziałowców (art. 2 pkt 11 lit. c FED). Szczegółowe zasady wykonywania działalności przez OSE, w tym współpracy z operatorami systemów dystrybucyjnych („OSD”) lub operatorami systemów przesyłowych („OSP”), zarządzania własnymi sieciami dystrybucyjnymi a także szczegółowe prawa i obowiązki jej członków lub udziałowców określa art. 16 FED.

Ustawodawca unijny odrębnie określił elementy definiujące SEO, w tym zasady jej tworzenia i funkcjonowania, umieszczając je w przepisach RED II. Zgodnie z art. 2 pkt 16 tej dyrektywy tę społeczność charakteryzuje szczególnie przedmiot działalności, który koncentruje się wokół „projektów dotyczących energii odnawialnej”. Art. 22 ust. 2 RED II wyjaśnia, że chodzi o produkcję, zużywanie, magazynowanie, sprzedaż, a także podział, w ramach danej SEO, energii odnawialnej wyprodukowanej przez jednostki wytwórcze będące jej własnością. Treść końcowej części art. 22 ust. 4 lit. e RED II wskazuje, że przedmiotem działalności SEO może być także pełnienie funkcji OSD. Podobnie jak OSE, także SEO jest podmiotem prawnym, który zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym, opiera się na otwartym i dobrowolnym uczestnictwie (art. 2 pkt 16 lit. a RED II), przy czym otwartość ta odnosi się do „potencjalnych członków lokalnych” (motyw 71 RED II). Jak podkreśla wskazany motyw RED II, podmiot ten musi mieć możliwość działania we własnym imieniu, samodzielnego wykonywania praw i podlegania obowiązkom, zaś jego formę organizacyjnoprawną określić ma prawo krajowe. Przepisy wymienionej dyrektywy, inaczej niż przepisy FED w odniesieniu do OSE, nie wskazują jednak przykładowych form organizacyjnoprawnych SEO. Zgodnie z art. 2 pkt 16 lit. b RED II, udziałowcami lub członkami tej społeczności są osoby fizyczne, MŚP lub organy lokalne (*local authorities* w ang. wersji RED II) w tym gminne. Zastanawia zatem treść motywu 71 tej dyrektywy, zgodnie z którym, aby zapobiec nadużyciom i zapewnić szerokie uczestnictwo w SEO, społeczność ta powinna być niezależna od poszczególnych jej członków lub udziałowców oraz od „innych tradycyjnych uczestników rynku, którzy uczestniczą w danej społeczności w charakterze członków lub udziałowców lub którzy współpracują z nią za pośrednictwem innych środków, takich jak inwestycje”. Użycie określenia „tradycyjny uczestnik rynku” mogłoby wskazywać na dopuszczalność udziału w SEO także większych podmiotów niż wymienione wcześniej osoby fizyczne, MŚP lub organy lokalne. Nie jest zatem jasne, a w zasadzie wątpliwe, czy dopuszczalny byłby udział w SEO dużych koncernów energetycznych. Zgodnie zaś z art. 2 pkt 16 lit. a RED II, skuteczną kontrolę nad SEO mają sprawować wyłącznie ci udziałowcy lub członkowie, którzy są „zlokalizowani w niewielkiej odległości od projektów dotyczących energii odnawialnej będących własnością



tego podmiotu prawnego i przez niego rozwijanych”. Należy wreszcie dodać, że podobnie jak w przypadku działalności OSE, także w przypadku działalności SEO jej podstawowym celem są nie tyle zyski finansowe, co przyniesienie korzyści środowiskowych, ekonomicznych lub społecznych jej udziałowcom, członkom lub lokalnym obszarom, na których ona działa.

Przedstawiona pokrótce charakterystyka OSE i SEO pokazuje, że są to podmioty w dużym stopniu do siebie podobne, choć zauważalne są także pewne różnice pomiędzy nimi. Dotyczą one przede wszystkim kręgu członków lub udziałowców (jest on węższy w przypadku SEO; zasada otwartego uczestnictwa w tej społeczności dotyczy „potencjalnych członków lokalnych”) oraz zakresu wykonywanej działalności, która w odniesieniu do SEO (jak wskazano powyżej) skupia się wokół „projektów dotyczących energii odnawialnej”. Nie oznacza to jednak, że wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych jest celem wyłącznie SEO i nie należy do celów OSE. Przeciwnie, jak podkreślono w motywie 43 FED, inicjatywy w zakresie energetyki obywatelskiej realizowane w ramach OSE zorientowane są „przede wszystkim na zapewnienie członkom lub udziałowcom przystępnej cenowo energii szczególnie rodzaju, jaką jest energia odnawialna, w odróżnieniu od tradycyjnych przedsięwzięć energetycznych, w których priorytetem jest osiągnięcie zysku”. Obie społeczności łączy ponadto okoliczność, że w odniesieniu do każdej z nich, pierwotna nazwa użyta w projektach właściwych aktów prawnych (zawartych w tzw. Pakiecie Zimowym<sup>11</sup>, opublikowanym na przełomie 2016 i 2017 r.), zawierała słowo „lokalny”. I tak dla OSE przewidywano nazwę „lokalna społeczność energetyczna”<sup>12</sup>, zaś SEO miała nazywać się „lokalną społecznością energetyczną działającą w zakresie energii odnawialnej”<sup>13</sup>. Powstaje zatem pytanie, czy w świetle przyjętych ostatecznie przepisów prawnych, może istnieć wątpliwość co do lokalnego charakteru wymienionych

- 11 Szerzej na temat projektów przepisów dotyczących społeczności energetycznych zawartych w „Pakiecie Zimowym” zob. Mariusz Szyrski, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2019), 61 i nast., a także Maciej Miłośz Sokołowski, „European Law on the Energy Communities: a Long Way to a Direct Legal Framework” *European Energy and Environmental Law Review*, nr 2 (2018): 60 i nast.
- 12 Zob. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (wersja przekształcona), Bruksela, dnia 23.2.2017 r., COM (2016) 864 final, 2016/0380 (COD).
- 13 Zob. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona), Bruksela, dnia 23.2.2017 r., COM (2016) 767 final, 2016/0382 (COD).

społeczności? Kwestia ta będzie przedmiotem rozważań zawartych w kolejnych punktach, najpierw w odniesieniu do charakteru członków i udziałowców OSE oraz SEO, następnie zaś w odniesieniu do obszaru, na którym społeczności te wykonują swoją działalność.

### 3. Obywatelska społeczność energetyczna jako społeczność „lokalnych obywateli” („społeczność lokalna”)

Pomimo iż członkami lub udziałowcami OSE mogą być podmioty o różnym charakterze (zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne), właśnie słowo „obywatel” zostało użyte w nazwie tego podmiotu. Użycie tego słowa bez wątpienia podnosi rangę i podkreśla szczególne znaczenie OSE dla realizacji celów unijnej polityki energetycznej zorientowanej na partycypację obywateli w dokonywanych przemianach w sektorze energetycznym. W komunikacie Komisji Europejskiej zatytułowanym „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”<sup>14</sup>, jak również w komunikacie zatytułowanym „Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii”<sup>15</sup>, nakreślono wizję „unii energetycznej” opartej na współpracy państw członkowskich i organów UE, której celem jest nie tylko zintegrowanie systemów energetycznych w skali całego kontynentu, ale również zapewnienie takich zasad działania tych systemów, aby obywatele zajęli w nich „pozycję centralną”. W wymienionych dokumentach stwierdzono wręcz, że obywatele mają „wziąć odpowiedzialność za transformację energetyki”, brać czynny udział w rynku energetycznym oraz korzystać z nowych technologii w celu zmniejszenia swoich rachunków. Powstaje zatem pytanie, czy przepisy prawne dotyczące OSE oraz SEO stawiają obywateli „w centralnym miejscu” tych społeczności? Czy przyznają obywatelom szczególne, szersze prawa niż pozostałym członkom lub udziałowcom? I czy określenie „obywatel”, użyte w nazwie OSE, oznacza konieczność posiadania formalnego obywatelstwa Unii Europejskiej?

- 
- 14 Pakiet dotyczący unii energetycznej. 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, Bruksela, dnia 25.2.2015 r., COM (2015) 80 final, s. 2 i nast.
  - 15 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii, Bruksela, dnia 15.7.2015 r., COM (2015) 339 final.



Kwestię unijnego obywatelstwa reguluje art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”)<sup>16</sup> oraz art. 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)<sup>17</sup>. Zgodnie z tymi przepisami obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego, zaś obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i go nie zastępuje. Unijną definicję obywatelstwa zawiera rozporządzenie (WE) nr 862/2007<sup>18</sup>. Należy w tym miejscu zauważyć, że słowo „obywatel” występuje wyłącznie w nazwie OSE, nie występuje natomiast w definicji tej społeczności zawartej w art. 2 pkt 11 FED. W definicji tej posłużono się określeniem „osoba fizyczna”, nie formułując wymogu przynależności takiej osoby do państwa członkowskiego UE. Należy zatem uznać, że członkostwo lub udział w OSE nie są zależne od posiadania unijnego obywatelstwa, a w konsekwencji, że prawnie dopuszczalny byłby udział w OSE także obywateli państw nienależących do UE. Można jednak sądzić, że w praktyce, w większości przypadków, osoby fizyczne uczestniczące w OSE będą obywatelami UE. Analogiczne wnioski można sformułować w odniesieniu do SEO. Dyrektywa RED II mówi o uczestnictwie w SEO „obywateli” (m.in. motyw 70), choć definicja tej społeczności zawarta w art. 2 pkt 16 wymienionej dyrektywy, odnosząc się do członków lub udziałowców SEO, nie posługuje się określeniem „obywatele”, lecz „osoby fizyczne”, żaden zaś z przepisów tej dyrektywy nie stawia wymogu, aby osoby te posiadały obywatelstwo UE.

Można zatem uznać, że określenie „obywatel” zawarte w przepisach dotyczących OSE oraz SEO posiada swoiste znaczenie, które nie jest tożsame z posiadaniem obywatelstwa UE, a odnosi się do jednostek (osób fizycznych), będących podmiotami praw i obowiązków określonych w tych przepisach.

- 
- 16 Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 7.06.2016 r., C 202/01).
  - 17 Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 7.06.2016 r., C 202/01).
  - 18 Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Dz. Urz. UE L Nr 199, s. 23). Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. d tego rozporządzenia, obywatelstwo to „szczególna więź prawna pomiędzy osobą a jej państwem, nabyta poprzez urodzenie lub naturalizację, niezależnie od tego, czy odbywa się ona poprzez deklarację, wybór, małżeństwo lub w inny sposób zgodny z prawem krajowym”. Szerzej na temat obywatelstwa Unii Europejskiej zob. Irena Lipowicz, „Obywatelstwo”, [w:] *Instytucje materialnego prawa administracyjnego. Przegląd regulacji*, red. Irena Lipowicz (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2017), 43 i nast.

Należy również zauważyć, że „obywatel” to określenie szersze, niż stosowane w prawie energetycznym określenia oznaczające tradycyjne role osób fizycznych jako odbiorców energii, jak „odbiorca końcowy” (odbiorca dokonujący zakupu energii na własne potrzeby, zdefiniowany w art. 2 pkt 3 FED), czy „odbiorca będący gospodarstwem domowym” (odbiorca dokonujący zakupu energii na potrzeby własnego zużycia w gospodarstwie domowym, z wyłączeniem działalności handlowej lub zawodowej, zdefiniowany w art. 2 pkt 4 FED). Warto dodać, że w przepisach FED, podobnie jak słowo „obywatel”, także słowo „konsument” używane jest w szerszy sposób, niż jego tradycyjny sens oznaczający nabywcę energii. Chodzi szczególnie o wspomniane już przepisy zawarte w rozdziale III FED, przyznające konsumentom szerokie możliwości uczestniczenia w rynku energetycznym, m.in. w sferze produkowania, magazynowania, zużywania lub sprzedawania wyprodukowanej przez siebie energii. W rezultacie określenia „obywatel”, „osoba fizyczna” i „konsument” na gruncie przepisów tej dyrektywy posiadają zbliżone znaczenie.

Jeśli chodzi o zakres praw i obowiązków, jakie zostały przyznane osobom fizycznym („obywatelom”) będącym członkami lub udziałowcami OSE, jest on taki sam jak zakres praw i obowiązków, jakie przepisy FED przyznają dwóm innym kategoriom członków i udziałowców tych społeczności, a mianowicie organom samorządowym oraz małym przedsiębiorstwom. Trzy wymienione kategorie podmiotów mają natomiast szerszy zakres uprawnień niż członkowie i udziałowcy OSE, którzy do tych kategorii nie należą. Wyłącznie bowiem wymienione rodzaje podmiotów, o czym już wspomniano, uprawnione są do sprawowania kontroli nad OSE (art. 2 pkt 11 lit. a FED). W przypadku SEO sytuacja osób fizycznych („obywateli”) jest podobna. Także w tej społeczności zakres praw i obowiązków przysługujących osobom fizycznym nie jest szerszy niż zakres praw i obowiązków przynależnych dwóm innym kategoriom członków i udziałowców tych społeczności, a mianowicie organom lokalnym oraz MŚP. Szerszy zakres uprawnień polegających na możliwości sprawowania kontroli nad SEO, o czym wspomniano już wcześniej, przysługuje natomiast tym podmiotom (osobom fizycznym, organom lokalnym oraz MŚP), które są zlokalizowane „w niewielkiej odległości od projektów dotyczących energii odnawialnej będących własnością SEO i przez nią rozwijanych” (art. 2 pkt 16 lit. a RED II).

Warto dodać, że przepisy dyrektyw nie określają minimalnej liczby osób fizycznych, które powinny wchodzić w skład OSE lub SEO, czy też proporcji przysługujących im głosów w organach danej społeczności w stosunku do głosów należących do pozostałych jej członków lub udziałowców. Mimo iż pewne wymogi w tym zakresie przewidywano w projekcie RED II, z wymogów tych ostatecznie zrezygnowano<sup>19</sup>. W świetle uchwalonych przepisów

---

19 W art. 22 ust. 1 projektu RED II przewidywano m.in. następujące wymogi: aby co najmniej 51% udziałowców lub członków posiadających

można zatem uznać za dopuszczalne istnienie takich OSE lub SEO, w których w ogóle nie uczestniczą osoby fizyczne, a jedynie osoby prawne (w szczególności organy samorządowe oraz MŚP).

Pozostaje wreszcie pytanie, czy członkowie i udziałowcy OSE oraz SEO powinni zamieszkiwać określony, wspólny obszar, np. tej samej jednostki podziału terytorialnego? Z jednej strony przepisy dyrektyw nie formułują takiego wymogu. Z drugiej jednak strony przepisy te podkreślają, że społeczności energetyczne stanowią „kategorię współpracy obywateli lub podmiotów lokalnych” (motywy 43 i 44 FED), mówią o uczestnictwie „ludności lokalnej” w produkowaniu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł (motyw 27 RED II), o znaczeniu tej działalności dla „lokalnej przedsiębiorczości” (motyw 61), a także o udziale w społecznościach energetycznych oraz w projektach dotyczących energii odnawialnej „obywateli lokalnych” (motyw 70). Moim zdaniem, przytoczone przepisy można odczytać jako wyraz intencji unijnego prawodawcy, aby członkowie i udziałowcy OSE oraz SEO, przynajmniej co do zasady, zamieszkiwali określony, wspólny obszar o charakterze lokalnym, tworząc „społeczność lokalną”. Użycie zaś sformułowania „obywatele lokalni” podkreśla trafność postawionej wcześniej tezy, iż na gruncie przepisów FED oraz RED II, pojęcia „obywatel” nie należy wiązać ściśle z formalnym obywatelstwem UE. Pojęcie to może także oznaczać przynależność do wspólnoty samorządu lokalnego, w szczególności gminy.

#### **4. Działalność obywatelskiej społeczności energetycznej jako działalność lokalna**

Kolejną ważną kwestią jest pytanie, czy przepisy unijne wyznaczają określone ramy terytorialne działalności wykonywanej przez OSE. W tym zakresie należy zwrócić uwagę przede wszystkim na treść przepisu art. 2 pkt 11 lit. b FED, który mówi o „lokalnych obszarach”, na których OSE prowadzi działalność (*local areas where it operates*). Identyczne sformułowanie

---

prawa głosu w danej jednostce było osobami fizycznymi (lit. b); aby co najmniej 51% udziałów i praw uczestnictwa w jednostce było własnością członków lokalnych, tj. przedstawicieli lokalnych interesów publicznych lub prywatnych lokalnych interesów społeczno-gospodarczych bądź obywateli bezpośrednio zainteresowanych działalnością społeczności i jej skutkami (lit. c); aby co najmniej 51% miejsc w zarządzie lub organach zarządzających jednostki było zarezerwowanych dla członków lokalnych, tj. przedstawicieli lokalnych interesów publicznych lub prywatnych lokalnych interesów społeczno-gospodarczych bądź obywateli bezpośrednio zainteresowanych działalnością społeczności i jej skutkami (lit. d). Zob. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, 99.

zawiera art. 2 pkt 16 lit. c RED II, zgodnie z którym również SEO działa na „lokalnych obszarach”. Użycie liczby mnogiej we wskazanych sformułowaniach w obu wymienionych przepisach można odczytać w ten sposób, iż wolą ustawodawcy unijnego jest zarówno to, aby działania OSE oraz SEO realizowane były na określonym obszarze, jak również to, że obszar ten może składać się nie tylko z jednego, ale kilku obszarów, zaś każdy z nich powinien mieć charakter „lokalny” (innymi słowy, że dana społeczność może prowadzić działalność jednocześnie na kilku „obszarach lokalnych”). Określenia „lokalny” oraz „lokalne obszary” nie posiadają definicji prawnej ani w przepisach FED, ani w przepisach RED II. Słowo „lokalny” pojawia się natomiast w definicjach OSE oraz SEO nie tylko w odniesieniu do ich obszarów działania, ale także w odniesieniu do organów (czy raczej jednostek samorządu lokalnego), które mogą być członkami lub udziałowcami tych społeczności („organy samorządowe” w przepisach FED, „organy lokalne” w przepisach RED II, w obu przypadkach ang. *local authorities*). Z tego względu pojęcie „lokalnych obszarów”, na których społeczność energetyczna wykonuje swoją działalność, można rozumieć w ten sposób, że są to obszary działania lokalnych organów samorządu terytorialnego. Zgodnie z wymogami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>20</sup> (w szczególności jej art. 3) w odniesieniu do Polski do takich obszarów zaliczymy obszary gmin oraz powiatów<sup>21</sup>. W rezultacie, aby stworzyć możliwość wykonywania przez społeczność energetyczną działalności na kilku „obszarach lokalnych”, krajowy ustawodawca może wskazać określoną liczbę gmin lub powiatów, na których wykonuje ona swoją działalność. Określenie „obszar lokalny” nie może natomiast odnosić się do obszaru całego województwa, taki bowiem obszar wykracza poza określenie „lokalny”. Województwo to obszar działania samorządu regionalnego, według kryteriów Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego<sup>22</sup> oraz do

- 
- 20 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607). Tytuł przyjęty pierwotnie w polskiej wersji językowej jako „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego” został zmieniony przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. nr 154, poz. 1107).
- 21 Podobnie twierdzi Mariusz Szyrski, który argumentuje, że ramy terytorialne energetyki lokalnej powinny ograniczać się do obszaru gmin i powiatów z uwagi na zakres zadań tych jednostek samorządu terytorialnego. Zob. Szyrski, *Energetyka lokalna*, 70.
- 22 Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy 3-5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Szerzej na ten temat zob. Bogdan Dolnicki, *Samorząd terytorialny* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2009), 149 i nast.

pojęcia „regionu”, w rozumieniu unijnych przepisów dotyczących obszarów uprawnionych do uzyskania wsparcia w ramach polityki regionalnej<sup>23</sup>.

Jeśli chodzi o przedmiot działalności OSE oraz SEO szczególne istotne jest w tym zakresie wytwarzanie energii, z której następnie korzystają członkowie i udziałowcy tych społeczności. W odniesieniu do SEO przepisy RED II wskazują, że działalność ta powinna być oparta o „lokalne inwestycje” (motyw 61), zaś członkowie lub udziałowcy sprawujący kontrolę na tą społecznością (o czym była już mowa wcześniej), powinni być zlokalizowani w niewielkiej odległości od miejsc wytwarzania energii (od „projektów dotyczących energii odnawialnej będących własnością tej społeczności i przez nią rozwijanych”; art. 2 pkt 16 lit. a RED II). *A contrario*, inni członkowie lub udziałowcy SEO mogą być zlokalizowani w dalszej odległości od takich miejsc. Inaczej jest w przypadku działalności dotyczącej wytwarzania energii prowadzonej przez OSE. Przepisy FED nie formułują wymogu bliskiej lokalizacji instalacji wytwórczych, w których produkowana jest energia, z której następnie korzystają członkowie lub udziałowcy OSE, nawet w odniesieniu do członków lub udziałowców sprawujących kontrolę na tą społecznością. W świetle wymienionej dyrektywy podmioty te mają prawo korzystać z dostaw energii elektrycznej pochodzącej z instalacji wytwórczych danej społeczności, „nawet gdy nie znajdują się oni fizycznie w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji wytwórczej” (motyw 46). Dyrektywa dopuszcza zatem możliwość posiadania przez OSE instalacji wytwórczych oddalonych od miejsca zamieszkania lub siedziby jej członków i udziałowców. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której dana OSE składa się np. z mieszkańców określonej gminy i która, z powodu braku odpowiedniej przestrzeni w swoim bezpośrednim sąsiedztwie, wytwarza energię w instalacji znajdującej się na terenie innej gminy (odrębną kwestią jest to, czy obszary tych jednostek powinny ze sobą sąsiadować; tej kwestii ustawodawca unijny nie przesądza). Wybór lokalizacji instalacji wytwórczych nie jest łatwy także z tego powodu, że funkcjonowanie takich instalacji, zwłaszcza elektrowni wiatrowych, może stanowić znaczącą uciążliwość dla okolicznych mieszkańców oraz środowiska naturalnego<sup>24</sup>. Jeśli zaś chodzi o inne rodzaje działalności wykonywanej przez OSE, jak np. świadczenie usług w zakresie efektywności energetycznej lub ładowania pojazdów elektrycznych, ich lokalny charakter nie powinien budzić wątpliwości. Zgodnie z art. 2 pkt 11 lit. c FED usługi te mają być

23 Tak Katarzyna Kokocińska, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2009), 16 i nast.

24 Na temat uciążliwości sąsiedztwa elektrowni wiatrowych zob. Walter Frenz, „Energetyka wiatrowa versus prawa właścicieli nieruchomości oraz ochrona gatunków przyrodniczych”, [w:] *Prawo odnawialnych źródeł energii w Polsce i w Niemczech*, red. Piotr Lissoń, Krystian Ziemiński (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2018), 39 i nast.

realizowane dla jej członków lub udziałowców, którzy (jak już wcześniej wyjaśniono), przynależą do określonych „społeczności lokalnych”.

## 5. Podsumowanie i wnioski co do implementacji przepisów unijnych do prawa krajowego

Jak wynika z przedstawionych analiz zarówno OSE, jak i SEO można określić mianem „lokalnych” społeczności energetycznych. Przemawia za tym charakter podmiotów będących członkami lub udziałowcami tych społeczności i sprawujących nad nimi kontrolę (osoby fizyczne, MŚP oraz organy samorządowe określane w przepisach dyrektyw mianem „podmiotów lokalnych”), jak również charakter wykonywanej przez OSE i SEO działalności, która powinna odbywać się na „obszarach lokalnych”. Przy czym w odniesieniu do OSE dopuszczalne jest wykonywanie przez tę społeczność działalności w zakresie wytwarzania energii także wtedy, gdy członkowie lub udziałowcy korzystający z tej energii „nie znajdują się fizycznie w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji wytwórczej”.

Jeśli chodzi o sposób implementacji przepisów unijnych dotyczących OSE i SEO do krajowego porządku prawnego możliwych jest kilka scenariuszy. Zasadniczo można ustanowić oddzielne przepisy dotyczące OSE oraz oddzielne dotyczące SEO i określić oddzielnie dla każdej z tych społeczności zakres przysługujących jej praw i obowiązków. Krajowy ustawodawca posiada również kompetencję do określenia organizacyjnoprawnych form działalności OSE oraz SEO. W opracowaniach naukowych rozważany jest również taki sposób implementacji, w którym ustanowiony zostanie tylko jeden, wspólny zbiór przepisów dla obu rodzajów społeczności<sup>25</sup>. Wydaje się, że tą drogą podąża polski prawodawca, który w przedstawionym niedawno rządowym projekcie<sup>26</sup> („projekt ustawy nowelizującej”) proponuje uzupełnienie przepisów ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>27</sup> („ustawa PE”) poprzez dodanie w art. 3 tej ustawy definicji OSE (nowy pkt 13f).

Zgodnie z proponowaną definicją OSE to podmiot posiadający zdolność prawną, opierający się na dobrowolnym i otwartym uczestnictwie,

25 Tak Maciej Miłosz Sokołowski, „Renewable and citizen energy communities in the European Union: how (not) to regulate community energy in national laws and policies” *Journal of Energy & Natural Resources Law*, nr 3 (2020): 303.

26 Projekt z dnia 30 kwietnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii (projekt nr UC74 opracowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska) <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12347450/12792164/12792165/dokument505854.pdf> [dostęp: 1.07.2021].

27 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 716 ze zm.).



mający za cel zapewnienie korzyści środowiskowych, gospodarczych lub społecznych dla swoich członków, udziałowców, wspólników lub obszarów lokalnych, na których prowadzi działalność. Zgodnie z projektowanymi przepisami uczestnictwo w OSE ma być otwarte dla wszelkich kategorii podmiotów. Natomiast uprawnienia decyzyjne i kontrolne będą przysługiwać wyłącznie tym członkom, udziałowcom lub wspólnikom, którzy są odbiorcami energii elektrycznej w gospodarstwach domowych, jednostkami samorządu terytorialnego, mikroprzedsiębiorcami lub małymi przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>28</sup> i dla których działalność gospodarcza w zakresie obrotu, wytwarzania lub dystrybucji energii elektrycznej nie stanowi przedmiotu podstawowej działalności gospodarczej. Dalsze przepisy (art. 11t – 11ze ustawy PE) określają szczegółowe zasady wykonywania przez nią działalności (w tym współpracy z OSD) oraz uzyskiwania wpisu do rejestru OSE, który ma być prowadzony przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Projekt ustawy nowelizującej przewiduje możliwość wyboru dla takiego podmiotu jednej z kilku form organizacyjnych: spółdzielni, stowarzyszenia, spółki osobowej (z wyłączeniem spółki partnerskiej) lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 11u ust. 1 ustawy PE). Nie przewiduje przy tym wprowadzania żadnych przepisów dotyczący OSE do ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii („ustawa o OZE”)<sup>29</sup>. Należy w tym miejscu zauważyć, że ustawa o OZE już dziś daje możliwość tworzenia struktur energetyki lokalnej w postaci spółdzielni energetycznych oraz klastrów energii. Zgodnie z jej przepisami spółdzielnia energetyczna może prowadzić działalność na obszarze gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej lub na obszarze nie więcej niż 3 tego rodzaju gmin bezpośrednio sąsiadujących ze sobą (art. 38e ustawy o OZE). Rolą spółdzielni energetycznej jest produkowanie energii elektrycznej, biogazu lub energii cieplnej wyłącznie na potrzeby własne takiej spółdzielni oraz jej członków (art. 2 pkt 33a ustawy o OZE). Spółdzielnia energetyczna nie posiada zatem możliwości sprzedaży energii na rynku, jak również prowadzenia działalności w zakresie dystrybucji energii elektrycznej, cieplnej lub biogazu. Jeśli chodzi o klastery energii obszar jego działania nie może przekraczać granic jednego powiatu w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>30</sup> lub pięciu gmin w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 15a ustawy o OZE klastery energii to cywilnoprawne porozumienie (nie posiada on zatem

28 T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 162.

29 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 610 ze zm.).

30 T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920 ze zm.

31 T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372.

podmiotowości prawnej<sup>32</sup>), zaś przedmiotem jego działania jest wytwarzanie i równoważenie zapotrzebowania, dystrybucja lub obrót energią zarówno ze źródeł odnawialnych, jak i z innych źródeł lub paliw.

Na tle przytoczonych przepisów ustawy o OZE, projekt ustawy nowelizującej przewiduje szersze możliwości działania OSE niż przewidziane do tej pory dla spółdzielni energetycznych oraz klastrów energii<sup>33</sup>. OSE będzie mogła bowiem wykonywać nie tylko działalność w zakresie wytwarzania energii, jej dystrybucji i obrotu, lecz także w zakresie agregacji, magazynowania, realizowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej, świadczenia usług ładowania pojazdów elektrycznych lub innych usług energetycznych, w tym usług systemowych i usług elastyczności, a także zużycia energii elektrycznej z wykorzystaniem własnych zdolności wytwórczych oraz z wykorzystaniem urządzeń, instalacji lub sieci zlokalizowanych na obszarze swojego działania (art. 3 pkt 13f lit. a-e ustawy PE). Proponowany art. 11x ust. 1 ustawy PE przewiduje natomiast, że OSE może prowadzić działalność na obszarze działania jednego OSD zaopatrującego w energię elektryczną odbiorców będących członkami, udziałowcami lub współnikami tej społeczności, których instalacje są przyłączone do sieci tego operatora.

Wydaje się, że tak sformułowany przepis jest niezgodny zarówno z postanowieniami przepisów unijnych nakazujących wykonywanie przez OSE działalności na „obszarach lokalnych”, jak i z treścią proponowanej definicji OSE, która także mówi o „obszarach lokalnych”, na których społeczność ta prowadzi działalność. Biorąc bowiem pod uwagę obszar działania największych OSD w Polsce, obszar wskazany w 11x ust. 1 ustawy PE mógłby obejmować teren nawet kilku województw, co nie licuje z pojęciem „obszarów lokalnych”. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej (s. 8) wyjaśniono, iż „w projekcie ustawy nie określa się obszaru działania obywatelskich społeczności energetycznych, przyjmując, że jedynym ograniczeniem

32 Szerzej na temat charakteru prawnego klastra energii zob. Eryk Kosiński, „Komentarz do art. 38a”, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. Marzena Czarnecka, Tomasz Ogłódek (Warszawa: C H. Beck, 2020), 853 i nast.

33 Odrębną kwestią jest pytanie w jaki sposób spółdzielnie energetyczne oraz klastry energii można zakwalifikować na gruncie przepisów FED oraz RED II. Moim zdaniem, mając na uwadze przedmiot ich działalności, spółdzielnie energetyczne można uznać za rodzaj SEO. Klastrów energii natomiast, z uwagi na brak podmiotowości prawnej, nie można zakwalifikować ani do kategorii OSE, ani SEO. Można natomiast uznać je za rodzaj „innych inicjatyw obywatelskich, takich jak tworzone na podstawie umów prawa prywatnego”, o których mowa w motywie 44 FED.

może być obszar funkcjonowania operatora systemu dystrybucyjnego, ponieważ obywatelska społeczność energetyczna może działać na obszarze operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego zaopatrującego w energię elektryczną odbiorców będących członkami, udziałowcami, akcjonariuszami lub współnikami tej społeczności<sup>34</sup>. Na tej samej stronie uzasadnienia zawarto stwierdzenie, z którym w świetle dokonanych wcześniej ustaleń nie można się zgodzić, iż „dyrektywa nie wskazuje obszaru działalności dla obywatelskich społeczności energetycznych”<sup>34</sup>. W moim przekonaniu treść proponowanych przepisów powinna zostać uzupełniona poprzez wskazanie „obszarów lokalnych”, na których działa OSE. Polski ustawodawca może wskazać nawet większą liczbę gmin lub powiatów niż przewidziana dla obszaru działalności spółdzielni energetycznych oraz klastrów energii. Odpowiednie postanowienia mogłyby zatem stwarzać elastyczne możliwości lokowania instalacji wytwórczych, niekiedy nawet w znacznej odległości od miejsca zamieszkania lub siedziby członków lub udziałowców OSE, pozostając w zgodzie z przyjętym założeniem, że będzie to obręb działania jednego OSD. Przepisy unijne nie stoją bowiem na przeszkodzie zawarciu w przepisach prawa krajowego takich rozwiązań, które pozwalałyby na to, aby niektóre obszary lokalne, na których społeczność wykonuje działalność wytwórczą, nie sąsiadowały z pozostałymi obszarami działalności tej społeczności.

Odrębną kwestią jest pytanie o techniczną i finansową gotowość lokalnych podmiotów, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, do podejmowania działalności w ramach OSE. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że w Polsce, inaczej niż w innych krajach Europy, jednostki samorządu terytorialnego zasadniczo nie dysponują infrastrukturą energetyczną, zwłaszcza jeśli chodzi o sieci energetyczne. Z przyczyn, które można określić jako historyczne, sieci te skupione są w większości w rękach spółek z udziałem Skarbu Państwa, które pełnią funkcje OSD i OSP. Trudno powiedzieć, czy właściwą drogą dla ułatwienia rozwoju OSE byłyby komunalizacja (lub „rekomunalizacja”) określonych elementów tej infrastruktury (a takie inicjatywy były podejmowane w ostatnich latach<sup>35</sup>). Należy mieć bowiem na uwadze, że rolę OSD i OSP, także w modelu energetyki zdecentralizowanej, jest zapewnienie bezpieczeństwa całego systemu energetycznego.

---

34 Uzasadnienie do projektu z dnia 30 kwietnia 2021 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii (projekt nr UC74 opracowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska). <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12347450/12792164/12792165/dokument505855.pdf> [dostęp: 1.07.2021].

35 Zob. Piotr Lissoń, „Rekomunalizacja” zadań w sferze gospodarki komunalnej” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2017): 133 i nast.

## Bibliografia

- Długosz Tomasz, Mariusz Swora, Anna Walaszek-Pyziół, Tadeusz Władyka, Artur Żurawik, „Szczególna regulacja działalności przedsiębiorstw w sektorach sieciowych”, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego tom 8B*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, wyd. 2. 132-475. Warszawa: C. H. Beck, 2018.
- Dolnicki Bogdan, *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- Dyląg Anna, Andrzej Kassenberg, Wojciech Szymalski, *Energetyka obywatelska w Polsce – analiza stanu i rekomendacje do rozwoju*. Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2019.
- Elżanowski Filip, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*. Warszawa: Lexis Nexis, 2008.
- Frenz Walter, „Energetyka wiatrowa versus prawa właścicieli nieruchomości oraz ochrona gatunków przyrodniczych”, [w:] *Prawo odnawialnych źródeł energii w Polsce i w Niemczech*, red. Piotr Lissoń, Krystian Ziemiński. 39-60. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2018.
- George Wolfgang, „Regionalentwicklung durch genossenschaftlich organisiertes Engagement”, [w:] *Kommunen, Bürger und Wirtschaft im solidarischen Miteinander von Genossenschaften*, red. Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Friedrich Markmann. 33-48. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2014.
- Johnston Angus, *Block Guy, EU Energy Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Kokocińska Katarzyna, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2009.
- Kosiński Eryk, „Komentarz do art. 38a”, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. Marzena Czarnecka, Tomasz Ogłódek. 853-855. Warszawa: C. H. Beck, 2020.
- Kosiński Eryk, *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie. Cele i prawne środki regulacji sektora energetycznego*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2019.
- Krüger Heiko, *European Energy Law and Policy. An Introduction*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.
- Lipowicz Irena, „Obywatelstwo”, [w:] *Instytucje materialnego prawa administracyjnego. Przegląd regulacji*, red. Irena Lipowicz. 39-66. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2017.
- Lissoń Piotr, „Rekomunalizacja zadań w sferze gospodarki komunalnej” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2017): 133-147.
- Lissoń Piotr, „Rynek energetyczny”, [w:] *Prawo rynku wewnętrznego. System Prawa Unii Europejskiej*, red. Dagmara Kornobis-Romanowska. 577-657. Warszawa: C. H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2020.

- O'Hara Eamon, *Europe in Transition: Local Communities Leading the Way to a Low-Carbon Society*, The European Association for Information on Local Development. AEIDL, 2013.
- Popczyk Jan, *Energetyka rozproszona. Od dominacji energetyki w gospodarce do zrównoważonego rozwoju, od paliw kopalnych do energii odnawialnej i efektywności energetycznej*. Warszawa: Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, 2011.
- Roberts Josh, Frances Bodman, Robert Rybski, *Energetyka obywatelska: modelowe rozwiązania prawne promujące obywatelską własność odnawialnych źródeł energii*. Warszawa: ClientEarth, 2015.
- Schneider Jens-Peter, „Vorgaben des europäischen Energierechts”, [w:] *Recht der Energiewirtschaft*, red. Jens-Peter Schneider, Christian Theobald. 45-76. München: C.H. Beck, 2008.
- Sokołowski Maciej Miłosz, „European Law on the Energy Communities: a Long Way to a Direct Legal Framework” *European Energy and Environmental Law Review*, nr 2 (2018): 60-70.
- Sokołowski Maciej Miłosz, „Renewable and citizen energy communities in the European Union: how (not) to regulate community energy in national laws and policies” *Journal of Energy & Natural Resources Law*, nr 3 (2020): 289-304.
- Szafrański Adam, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*. Warszawa: C. H. Beck, 2014.
- Szyrski Mariusz, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe UKSW, 2019.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>