



Minister Klimatu i Środowiska

DELG-WKSE.055.53.2022.KF
2249957.9057927.7362981
Warszawa, 30-12-2022

**Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich**

Szanowny Panie Rzeczniku,

w nawiązaniu do Pana wystąpienia z dnia 1 września br. w sprawie pozbawienia Komisji kwalifikacyjnej nr 6 uprawnień przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (znak sprawy: VII.612.48.2021.GZ), przekazuję stanowisko w przedstawionej sprawie.

W związku z wejściem w życie w dniu 3 lipca 2021 r. ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1093,1505, 1642, 2269, 2376, z 2022 r. poz. 1.), zgodnie z nowym brzmieniem art. 54 ust. 3 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo Energetyczne (Dz. U. z 2022 r. poz.1385, 1723), zwanej dalej „Ustawą” :

„ Komisje kwalifikacyjne są powoływane na okres 5 lat przez:

1) Prezesa URE:

a) w przedsiębiorstwach energetycznych zatrudniających co najmniej 200 osób wykonujących prace, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 6,

b) przy stowarzyszeniach naukowo-technicznych zrzeszających co najmniej 200 członków posiadających kwalifikacje do zajmowania się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci, jeżeli statuty tych stowarzyszeń zawierają postanowienia określające zakres wykonywanej działalności na rzecz gospodarki energetycznej,

2) właściwych ministrów oraz Szefów Agencji, o których mowa w art. 21a,

3) ministra właściwego do spraw transportu

– na wniosek przedsiębiorcy, stowarzyszenia naukowo-technicznego lub jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez właściwych ministrów oraz Szefów Agencji, o których mowa w art. 21a, lub ministra właściwego do spraw transportu”.

W wyniku przyjęcia powyższego przepisu doprecyzowano, jakie komisje kwalifikacyjne będą powoływane przez Prezesa URE w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, z którymi miał do czynienia ten organ. Są to komisje powoływane w przedsiębiorstwach energetycznych zatrudniających co najmniej 200 osób wykonujących prace, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 54 ust. 6 i 7 Ustawy, oraz przy stowarzyszeniach naukowo-technicznych zrzeszających co najmniej 200 członków, jeżeli statuty tych stowarzyszeń zawierają postanowienia określające zakres wykonywanej działalności na rzecz gospodarki energetycznej. Wskazanie rodzaju podmiotu oraz ustalenie progu 200 osób ma na celu zagwarantowanie, że komisje kwalifikacyjne będą ustanawiane przy podmiotach posiadających stabilną pozycję na rynku oraz wieloletnie doświadczenie. To ośrodki w postaci przedsiębiorstw energetycznych oraz stowarzyszeń naukowo-technicznych działających w branży energetycznej stanowią gwarancję należytego przeprowadzenia egzaminów w zawodzie elektryka. Osoby będące pracownikami ww. podmiotów mają wieloletnie i praktyczne doświadczenie związane z pracą urządzeń elektrycznych. Zawężenie do ww. kategorii podmiotów ma na celu wyeliminowanie sytuacji, w której osoby niemające odpowiedniej wiedzy na temat funkcjonowania energetyki przyznają uprawnienia właśnie w tej dziedzinie. Kwestia powoływania stowarzyszenia jedynie w celu osiągnięcia korzyści materialnych związanych z pobieraniem opłat za przeprowadzenie egzaminu oraz wydanie świadectwa kwalifikacyjnego była wielokrotnie sygnalizowana Ministerstwu. Niekiedy dochodziło do nadużyć związanych z tym, że egzaminy były przeprowadzane przez niewykwalifikowane osoby, co negatywnie wpływało na jakość świadczonych usług (dopuszczanie do zawodu osób bez wymaganych kwalifikacji ani doświadczenia) oraz stwarzało zagrożenie zdrowia i życia, zarówno dla elektryków, jak i osób, które korzystały z ich usług. Ponadto, należy zauważyć, że zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261) do założenia stowarzyszenia wymagane jest jedynie siedmiu członków.

W piśmie z dnia 1 września br. zostało przekazane uzasadnienie stanowiska, z którego wynikają poniższe zastrzeżenia:

1. ustawa zmieniająca nie zawierała przepisów umożliwiających dostosowanie się do wprowadzonych zmian w rozsądnym czasie;
2. ustawodawca, wprowadzając kwestionowany przepis, nie zapewnił odpowiednich rozwiązań przejściowych, tym samym wprowadzona modyfikacja powinna mieć zastosowanie tylko wobec komisji utworzonych po wejściu w życie nowelizacji;

3. prawidłowym środkiem, który mógł podjąć prawodawca było wprowadzenie przepisu przejściowego, zgodnie z którym komisje powołane na podstawie dotychczasowych przepisów mogą działać do końca swoich kadencji lub dostosować się w odpowiednim terminie do nowych regulacji.

Odnosząc się do powyższej argumentacji informuję, że wejście w życie ustawy było poprzedzone m.in. konsultacjami publicznymi, podczas których każdy zainteresowany podmiot miał możliwość przedstawienia stanowiska lub propozycji zmian. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 poz. 248), projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (numer z wykazu UC17) został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji oraz przekazany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych w październiku 2018 r. Niniejszy projekt ustawy był kontynuacją projektu rozpoczętego przez Ministra Klimatu (<https://legislacja.gov.pl/projekt/12338803>).

Informacja o wszystkich etapach prowadzonych konsultacji publicznych, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. 2013 poz. 979), wraz z projektem, została opublikowana na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny (<https://legislacja.gov.pl/projekt/12340253/katalog/12737279#12737279>).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Ministra Klimatu i Środowiska każdy zainteresowany podmiot miał zapewnioną możliwość wzięcia aktywnego udziału w procesie przyjmowania rządowego projektu ustawy. Należy również zauważyć, że Stowarzyszenie Oszczędnego Użytkownika Energii w Poznaniu w momencie podjęcia decyzji o sformułowaniu wniosku do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki posiadało dostęp do informacji o kształcie projektowanej regulacji, a więc było świadome proponowanych przyszłych wymagań dla stowarzyszeń naukowo-technicznych.

Zasada ochrony praw nabytych, na którą powołano się w piśmie z dnia 1 września 2022 r. niewątpliwie stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego, niemniej jednak Minister Klimatu i Środowiska podtrzymuje pogląd wyrażony w orzecznictwie wskazujący na to, że nie jest ona zasadą bezwzględną. Zgodnie z opinią zawartą wielokrotnie w linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego „ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw (...), nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki¹. Wskazana wcześniej norma nie konstytuuje zatem zakazu ingerencji ustawodawcy w przepisy prawa i zmiany wynikających z nich

¹ Por. Wyrok TK z 22.06.1999 r., K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100.

stosunków prawnych². Co więcej, w orzecznictwie również mowa o odstępstwach od klauzuli ochrony praw nabytych w przypadku kolizji z innymi zasadami konstytucyjnymi o bardziej doniosłym znaczeniu³.

W odniesieniu do zmian wprowadzanych *ustawą z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* należy podkreślić, że dotyczą one zwiększenia wymaganej do powołania komisji kwalifikacyjnej liczby członków stowarzyszeń naukowo-technicznych, co ma na celu zapewnić jak najwyższy poziom merytoryczny egzaminatorów. Urządzenia i instalacje, o których mowa w art. 54 ust.1 Ustawy są obiektami, które mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego, a także mienia i środowiska⁴. W związku z powyższym, proces nadawania uprawnień do ich obsługi od wielu dekad podlegał ścisłemu nadzorowi prawnemu. Jak wskazuje M. Zawiska wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji przez osoby dokonujące eksploatacji ww. urządzeń i instalacji został przewidziany już w przepisach ustawy z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej (Dz. U. Nr 32, poz. 150 z późn. zm). Zgodnie z brzmieniem powyższej ustawy wyłącznie osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje mogły wykonywać czynności z zakresu obsługi, konserwacji i naprawy urządzeń energetycznych⁵. Regulacje zawarte w aktualnie obowiązującym art. 54 Ustawy nie są zatem przejawem arbitralnych działań ustawodawcy, lecz stanowią kontynuację dotychczasowych rozwiązań. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym ciągły postęp naukowo-techniczny, skutkujący stałym podnoszeniem się niezbędnego poziomu kompetencji wymaganego od osób zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji energetycznych. W konsekwencji naturalne jest także wprowadzanie surowszych wymagań w stosunku do podmiotów, których zadaniem jest weryfikacja tych kompetencji, a odmienne rozwiązania mogłyby prowadzić do zagrożenia życia i zdrowia nie tylko tych osób zajmujących się eksploatacją sieci, urządzeń i instalacji, ale także osób trzecich.

Zaostrzenie wymogów dotyczących powoływania komisji kwalifikacyjnych, a tym samym uzyskiwania zaświadczeń stwierdzających posiadanie kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci nie powinno więc stanowić zaskoczenia, szczególnie dla podmiotów profesjonalnych, takich jak stowarzyszenie naukowo-techniczne, które wśród swoich celów statutowych wymienia m.in.: działalność na rzecz gospodarki

² Por. Wyrok TK z 7.05.2001 r., K 19/00, OTK 2001, nr 4, poz. 82.

³ Por. Wyrok NSA z 31.03.2016 r., II FSK 90/14, LEX nr 2036818.

⁴ Por. A. Kościuk [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, LEX/el. 2020, art. 53(a), art. 54.

⁵ Por. M. Zawiska [w:] *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, wyd. II, red. Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, art. 54

energetycznej czy popieranie i promowanie nowoczesnych rozwiązań we wszystkich specjalnościach.

Trzeba również zauważyć, że Stowarzyszenie Oszczędnego Użytkowania Energii w Poznaniu jest organizacją o charakterze społeczno-edukacyjnym, tak więc fakt, iż kwestionuje ona przepisy mające na celu podniesienie standardów bezpieczeństwa osób obsługujących urządzenia energetyczne, może być postrzegane, jako stojące w sprzeczności z misją tego stowarzyszenia.

Reasumując, wprowadzona przez ustawodawcę zmiana ma na celu ochronę interesu społecznego, a przede wszystkim zabezpieczenie najważniejszych konstytucyjnie wartości, takich jak zdrowie i życie ludzkie. Bezpodstawne są zatem zarzuty naruszenia praw nabytych, które w tym przypadku w sposób oczywisty stoją niżej niż normy, na które powołał się ustawodawca.

Warto również wskazać, że transparentny i długotrwały okres procedowania tego projektu (październik 2018 r. – maj 2021 r.) pozwalał na przygotowanie się w rozsądnym czasie przez profesjonalne stowarzyszenia naukowo-techniczne do spełnienia warunków ustawowych lub podjęcia decyzji o odstąpieniu od inicjatywy tworzenia komisji kwalifikacyjnej.

Z uwagi na wymienione powyżej okoliczności procesu legislacyjnego, nie dostrzegam potrzeby wprowadzania zmian w przepisach Ustawy w zakresie wprowadzenia przepisów przejściowych wobec komisji kwalifikacyjnych utworzonych przed dniem 3 lipca 2021 r., które są powoływane na okres 5 lat.

Mając na względzie Pana wystąpienie zapewniam, w przypadku zebrania doświadczeń z funkcjonowania nowego przepisu Prawa Energetycznego, w Ministerstwie Klimatu i Środowiska przeprowadzone zostaną dodatkowe analizy i oceny skutków tej regulacji w porozumieniu z Prezesem URE oraz reprezentatywnymi stowarzyszeniami naukowo-technicznymi.

Z wyrazami szacunku

Z up. Ministra

Anna Łukaszewska-Trzeciakowska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/