Warszawa, 04-07-2025 r.

BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk

IV.7215.75.2025.AK

Pan Krzysztof Bieńkowski
Senator Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Senatorze,

W odpowiedzi na oświadczenie Pana Senatora z dnia 10 czerwca 2025 r., w którym zwraca się Pan o stanowisko Rzecznika w sprawie skutków rozszerzenia unijnego systemu handlu emisjami o sektor transportu i budownictwa (ETS2), który zacznie obowiązywać od 2027 r., uprzejmie informuję, że Rzecznik również odnotował uchwalenie dyrektywy 2023/959, która ustanawia nowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych dla sektora bytowo-komunalnego, sektora transportu drogowego oraz sektorów dodatkowych tzw. ETS2 i z uwagą monitoruje działania organów władzy publicznej zmierzające do transpozycji tej regulacji do prawa krajowego i wszelkie inne działania rządu z tym związane.

System ETS2 został ustanowiony na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r., która zmienia dyrektywę 2003/87/WE. Przewiduje ona utworzenie odrębnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, obejmujących obowiązkowo kolejne sektory tj. sektor budynków (mieszkalnych i niemieszkalnych), transportu drogowego, małych instalacji

przemysłowych i inne sektory spalania paliw (fakultatywnie zależnie od decyzji państw członkowskich zgodnie z art. 30j dyrektywy 2003/87/WE).

Dyrektywa ETS2 wymaga transpozycji do prawa krajowego, które określi zasady i sposób wykonywania obowiązków przez podmioty objęte tym systemem.

Aktualnie przygotowany został i udostępniony w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw (nr UC 39). Projekt ten w zasadniczej części dokonuje transpozycji przepisów wprowadzonych dyrektywą 2023/959 oraz dyrektywą 2023/958 modyfikujących zasady funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do instalacji i sektora lotniczego, a także włącza po raz pierwszy do systemu EU ETS działania w zakresie transportu morskiego. W uzasadnieniu projektu zaznaczono, że poza jego zakresem pozostawiono, do uregulowania w odrębnym akcie prawnym materię ETS2 dotyczącą budownictwa, transportu drogowego i małych instalacji przemysłowych.

Podmiotami objętymi obowiązkami wynikającymi z systemu ETS2 nie będą bezpośrednio użytkownicy końcowi (np. użytkownicy pojazdów czy użytkownicy lokali), ale dostawcy paliw, którzy będą zmuszeni nabywać uprawnienia do emisji proporcjonalnie do sprzedanych ilości paliw emitujących CO2. Niewątpliwie jednak – jak przewidują eksperci - ETS2 spowoduje wzrost cen węgla, gazu i benzyny, a więc skutki finansowe wdrożenia tego systemu odczują także: gospodarstwa domowe, mikroprzedsiębiorstwa i użytkownicy transportu.

We wstępie do w/w dyrektywy wskazano, że: „wprowadzenie ceny emisji dwutlenku węgla w sektorach budownictwa i transportu drogowego powinno być połączone ze skuteczną rekompensatą społeczną, zwłaszcza w świetle obecnego poziomu ubóstwa energetycznego. Około 34 milionów Europejczyków, czyli prawie 6,9% populacji Unii, stwierdziło, że nie stać ich na wystarczające ogrzanie domu w badaniu przeprowadzonym w całej Unii w 2021 r. Aby osiągnąć skuteczną rekompensatę społeczną i dystrybucyjną, państwa członkowskie powinny być zobowiązane do wydawania dochodów z aukcji z handlu emisjami dla budynków, transportu drogowego i dodatkowych sektorów na cele związane z klimatem i energią, określone już dla istniejącego systemu handlu emisjami, nadając priorytet działaniom, które mogą przyczynić się do rozwiązania kwestii społecznych handlu emisjami w budynkach, transporcie drogowym i dodatkowych sektorach lub środkom dodanym

specjalnie w celu rozwiązania powiązanych problemów dla tych sektorów, w tym powiązanym środkom politycznym na mocy dyrektywy 2012/27/UE.”

W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom ETS2 Parlament Europejski i Rada UE rozporządzeniem[1] (UE) 2023/ 955 ustanowiły Społeczny Fundusz Klimatyczny. Ma ona zapewnić dedykowane finansowanie państwom członkowskim w celu wsparcia najbardziej dotkniętych grup narażonych, w szczególności gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym lub transportowym. Społeczny Fundusz Klimatyczny będzie promował sprawiedliwość i solidarność między państwami członkowskimi i w ich obrębie, jednocześnie łagodząc ryzyko ubóstwa energetycznego i transportowego w okresie przejściowym. Warunkiem udziału w w/w funduszu jest przedstawienie Komisji Europejskiej przez każde z państw planu społeczno-klimatycznego.

W związku z tym przygotowany został i udostępniony przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Plan Społeczno-Klimatyczny[2] określający działania inwestycyjne i osłonowe, które powinny przyczynić się do ograniczenia ubóstwa energetycznego i ubóstwa transportowego obywateli w związku z ETS2. Do dnia 30 czerwca plan ten objęty był konsultacjami publicznymi.

Natomiast z wypowiedzi medialnych wynika, że rząd nadal walczy o przesunięcie terminu wejścia w życie systemu ETS2 w UE w zakresie uprawnień do emisji gazów w sektorze budownictwa i transportu, a jeśli to się nie uda, to będzie walczyć o jego derogację dla RP.

W samej dyrektywie przewidziano możliwość przesunięcia przez KE terminu rozpoczęcia stosowania systemu ETS2 na rok 2028. Warunkiem zmiany terminu jest wystąpienie określonych w dyrektywie wyjątkowo wysokich cen energii, które mogłyby nadmiernie obciążyć odbiorców końcowych.

Biorąc pod uwagę ustawowo określone zadania Rzecznika i przyznane środki działania pragnę zwrócić uwagę, że Rzecznik nie ma możliwości oceny skuteczności i odpowiedniości rozwiązań przyjętych w w/w planie. Nie sposób obecnie przewidzieć

---

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:32023R0955

[2] https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/rozpoczely-sie-konsultacje-projektu-planu-spoleczno-klimatycznego

czy planowane instrumenty wsparcia pozwolą i w jakim stopniu, na redukcję ubóstwa energetycznego i transportowego, a zatem czy doprowadzą do zniwelowania skutków wdrożenia ETS2.

Wymaga wyjaśnienia, że Rzecznik działa w określonych granicach prawnych, jakie wyznaczyła mu ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.). Zadaniem Rzecznika jest czuwanie, aby organy władzy publicznej swoim działaniem lub zaniechaniem nie naruszały wolności i praw obywatelskich określonych w Konstytucji RP i innych aktach normatywnych, w tym również respektowały zasadę równego traktowania. Rzecznik stoi także na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w prawie Unii Europejskiej. Przy czym w tym zakresie kompetencje Rzecznika dotyczą wyłącznie działań bądź zaniechań organów krajowych. W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

W przypadku występowania w kraju zdarzeń i zjawisk mogących wywołać negatywne skutki dla obywateli (np. drastyczne podwyżki cen energii elektrycznej i gazu od 2022 r.), na skutek skarg obywateli, także posłów lub senatorów, jak również z własnej inicjatywy, Rzecznik na bieżąco kieruje wystąpienia generalne do właściwych organów państwa, w których apeluje o stosowne mechanizmy ochronne.

W omawianym zakresie, zważywszy na zapowiedzi dotyczące działań na rzecz przesunięcia terminu stosowania systemu ETS2 w Polsce, stosunkowo odległy wynikający z dyrektywny termin rozpoczęcia obowiązywania tej regulacji unijnej, wymagający dodatkowo jej uprzedniej transpozycji do prawa krajowego, nie są planowane działania Rzecznika na tym etapie.

Jeżeli jednak nie dojdzie do przesunięcia terminu wejścia w życie ETS2 dla Polski, zaś ujawnią się okoliczności wskazujące, że proponowane instrumenty wsparcia nie są wystarczające do ochrony obywateli przed ubóstwem energetycznym i transportowym, Rzecznik nie pozostanie bierny.

Wymaga jednak wyjaśnienia, że Rzecznik nie prowadzi analiz społeczno-ekonomicznych i nie posiada bezpośredniego wpływu na kształt obowiązującego, jak też projektowanego prawa. W ramach przyznanych przez ustawodawcę kompetencji Rzecznik może sygnalizować właściwym naczelnym organom władzy publicznej konieczność podjęcia inicjatywy legislacyjnej, wskazując na naruszenie praw lub

wolności obywatelskich i domagać się podjęcia stosowych działań zmierzających do ochrony praw obywatelskich. Z możliwości tej Rzecznik aktywnie korzysta (vide strona internetowa Rzecznika pod adresem: bip.brpo.gov.pl).

Wymaga podkreślenia, że właściwym organem, który może i powinien zainicjować działania legislacyjne, polegające na wdrożeniu ETS2 w zakresie transportu i budownictwa, ale także ustanowieniu odpowiedniego systemu ochrony obywateli przed skutkami rozciągnięcia na te sektory obowiązku nabycia uprawnień na emisję gazów cieplarnianych, w opisanym zakresie jest obecnie Minister Klimatu i Środowiska.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/