



Warszawa, 02-10-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**V.7200.66.2022.MŻW**

**Pani**

**Anna Moskwa**

**Minister Klimatu i Środowiska**

Via e-PUAP

Wielce Szanowna Pani Minister,

w związku z licznym wpływem do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg obywateli zainteresowanych wdrażaniem w swoich gospodarstwach domowych ekologicznych rozwiązań opartych na instalacjach zeroemisyjnych, pragnę poruszyć kwestię rozwoju prosumenckiej energetyki solarnej.

O konieczności, a zarazem słuszności wspierania przez państwo inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii przesądzą zarówno przepisy prawa krajowego, jak i międzynarodowego – przede wszystkim prawa Unii Europejskiej. W wymiarze społecznym zaś czyste środowisko oraz bezpieczeństwo energetyczne są wartościami nie do przecenienia, jeśli chodzi o dobrostan obywateli. Ekologiczne sposoby pozyskiwania energii – np. z wykorzystaniem technologii fotowoltaicznej – mogą przyczynić się do wzmocnienia ochrony tych wartości.

Inwestowanie przez obywateli w mikrofotowoltaikę z pewnością może przyczynić się do poprawy stanu środowiska i zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju.

Ze skarg kierowanych do RPO wynika, że część skarżących rozczarowana jest zmianą polityki zarówno w zakresie rozliczania wyprodukowanej energii, jak i w

zakresie systemu publicznego wsparcia dla domowych inwestycji fotowoltaicznych oraz jego funkcjonowania w praktyce.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest uprawniony ani do kwestionowania tychże odczuć, ani też przyznawania im słuszności. Rolą Rzecznika jest jednak ustalenie, co je powoduje i czy istotnie, odpowiedzialność leży tu po stronie władzy publicznej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust.2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>1</sup>, moim obowiązkiem jest stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania.

W skargach wpływających do biura RPO powtarzają się następujące zarzuty:

1. Zmiana systemu rozliczania energii z „net metering” (system opustów) na „net billing” (system kosztowy) nastąpiła w sposób nagły, uniemożliwiający racjonalne podjęcie decyzji o zainwestowaniu w mikrofotowoltaikę lub o przejściu na nowy system.
2. Zmiana zasad udzielania dofinansowania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w związku z przejściem na „net billing” jest dyskryminująca dla prosumentów rozliczających się na zasadzie opustów.
3. Prosumenci zostali niesprawiedliwie wykluczeni ze świadczeń osłonowych w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej.
4. Procedura ubiegania się o dofinansowanie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oparta na komunikacji elektronicznej dyskryminuje obywateli wykluczonych cyfrowo.

**Ad.1.** Jeśli chodzi o pierwszą z tych kwestii, uprzedzając pragnę zaznaczyć, że znana jest mi argumentacja odwołująca się do dyrektyw unijnych, zobowiązujących Polskę do zmiany dotychczasowego systemu rozliczeń, a konkretnie – do *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*<sup>2</sup> oraz *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej*<sup>3</sup>. Nie podważam w tym miejscu trafności tejże argumentacji.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2020r. poz. 627 t.j.

<sup>2</sup> Dz.U.UE.L.2018.328.82.

<sup>3</sup> Dz.U.UE.L.2019.158.125.

Muszę jednak zauważyć, że od dat publikacji owych dyrektyw do nowelizacji *ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii*, dokonanej *ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*<sup>4</sup> w omawianym zakresie, minęły około 3 lat. Przez ten czas rozliczanie energii pochodzącej z mikroinstalacji fotowoltaicznej odbywało się w naszym kraju w formie opustów. Licząc od daty ogłoszenia nowelizacji (21 grudnia 2021 r.) do dnia jej wejścia w życie (1 kwietnia 2022 r.), obywatele dysponowali zaledwie 3 miesiącami na przygotowanie się do zmiany systemu rozliczeń i ewentualne zrewidowanie swoich planów w zakresie inwestycji w mikroinstalację fotowoltaiczną.

Z obywatelskiego punktu widzenia, zmiana systemu rozliczeń miała zatem nagły charakter. Skarżący wskazują między innymi, że decyzję o wyborze fotowoltaiki jako źródła energii w swoich domach podejmowali na długi czas przed dokonaniem tej zmiany, mając na uwadze między innymi korzyści wynikające dla nich z rozliczeń w formie net metering.

Jak wynika z moich ustaleń, inwestycja w panele fotowoltaiczne istotnie jest rozłożona w czasie, więc od jej rozpoczęcia (np. zawarcia umowy z firmą montażową) do momentu, kiedy możliwe jest korzystanie z nowego źródła energii, może minąć nawet kilka miesięcy. Na taki stan rzeczy obywatele nie zawsze mają wpływ, gdyż najczęściej wynika on z przyczyn od nich niezależnych, głównie technicznych.

Jeżeli więc decyzja o zainwestowaniu w instalację fotowoltaiczną była u części obywateli w dużej mierze podyktowana obowiązaniem danego – dogodnego dla nich – systemu rozliczeń energii, to zmiana tego systemu przed zakończeniem inwestycji w zrozumiały sposób może wywoływać u nich poczucie rozgoryczenia i niesprawiedliwości.

Skarżący zauważają, że podjęcie decyzji o zmianie systemu rozliczeń jest o tyle trudne, że oba systemy – net metering i net billing – są przewidziane na co najmniej 15 lat, w którym to okresie stopień opłacalności każdego z nich dla danego prosumenta może ulec daleko idącym zmianom. Tymczasem, wybór konkretnego rozwiązania wiąże się z daleko idącymi konsekwencjami dla domowego budżetu, również w kontekście skorzystania z oferowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska programów dofinansowań dla przyjaznych środowisku mikroinwestycji (o czym będzie mowa poniżej). Rodzi to poczucie dyskryminacji ze strony obywateli pozostających w systemie net metering.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2376 ze zm.

**Ad.2.** Pierwsza edycja programu dofinansowania instalacji fotowoltaicznych dla polskich obywateli ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „Fundusz”) ogłoszona została 25 lipca 2019 r<sup>5</sup>. W związku z niedostosowaniem rodzimych przepisów do wspomnianych na wstępie dyrektyw unijnych, kolejne edycje Programu Mój Prąd siłą oparte były na systemie rozliczeń „net metering” – aż do 1 kwietnia 2022 r, kiedy to doszło do zmiany prawa. Przez ten czas obywatele zdążyli jednak przywyknąć do funkcjonowania systemu opustów w fotowoltaice i pozytywnie ocenić płynące z niego korzyści.

Jak już wyżej zauważyłem, inwestycja w mikroinstalację fotowoltaiczną jest rozłożona w czasie. Możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe ze środków, którymi dysponuje NFOŚiGW przysługuje dopiero od momentu zakończenia inwestycji<sup>6</sup>. Wniosek musi rzecz jasna pozostawać zgodny z regulaminem Programu, być kompletny, zawierać wymagane załączniki. Rozpatrzenie wniosku przez Fundusz nie jest niezwłoczne – regulamin przewiduje na to 90 dni, liczone od dnia jego prawidłowego złożenia na platformie Generator Wniosków o Dofinansowanie<sup>7</sup>. Jak jednak wskazują skarżący, może to nastąpić nawet po kilku miesiącach<sup>8</sup>. Niejednokrotnie dopiero wtedy obywatele dowiadują się też o brakach swoich wniosków i konieczności ich uzupełnienia – co dodatkowo wydłuża całą procedurę.

Zauważam, że zmiana systemu rozliczeń, ogłoszona pod koniec grudnia 2021r. „zastała” część obywateli w toku procesu inwestycyjnego. Możliwość składania wniosków o dofinansowanie z Programu w ramach systemu net metering została natomiast ograniczona do 1 kwietnia 2022 r. Obywatele, którzy podjęli decyzję o inwestycji w domową fotowoltaikę, licząc na korzyści wynikające z systemu net metering, a zarazem na dofinansowanie z Funduszu, zostali zatem zmuszeni do przyspieszenia procesu inwestycyjnego i załatwienia formalności związanych ze

---

<sup>5</sup> <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/program-moj-prad-zalozenia-szczegolowe>

<sup>6</sup> **Program punkt 7.3. Warunki dofinansowania:**

2) Dofinansowanie udziela się na przedsięwzięcia zakończone przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie. Za przedsięwzięcie zakończone uznaje się przedsięwzięcie, w którym: a) za wszystkie elementy (pozycje) wymienione na fakturach lub paragonach imiennych przedstawionych do wniosku o dofinansowanie - dokonano zapłaty w całości, b) wszystkie urządzenia zostały trwale podłączone i uruchomione, c) dokonano zgłoszeń lub poinformowano odpowiednie instytucje o dokonanej inwestycji

<sup>7</sup> **Regulamin Programu, rozdział III Etapy rozpatrywania wniosku § 3 :**

4. Termin przeprowadzenia pełnej oceny wniosku aż do wypłaty dofinansowania uzależniony jest od liczby wniosków, które wpłyną do NFOŚiGW w ramach naboru. Przewidywany termin na rozpatrzenie wniosku to 90 dni liczonych od dnia jego prawidłowego złożenia w GWD. Termin ten ma charakter instrukcyjny i dotyczy jedynie wniosków prawidłowo złożonych niewymagających uzupełnienia.

<sup>8</sup> W jednej ze skarg obywatel donosił nawet o 8-miesięcznym procedowaniu wniosku.

złożeniem wniosku - co jak się okazuje, nie zawsze było wykonalne. Obywatele, którzy nie zdążyli przed tą datą i ze względów formalnych nie byli w stanie zakwalifikować się do programu dotacyjnego na starych zasadach, uprzednio zmotywowani do przejścia na fotowoltaikę ofertą wsparcia Funduszu, czują się w tej sytuacji rozczarowani.

Niesprawiedliwie potraktowani czują się także obywatele, którzy w chwili wejścia w życie zmian w Programie Mój Prąd byli już prosumentami na starych zasadach i nie zdecydowali się na zmianę systemu rozliczeń na net billing, gdyż uznali go za mniej dogodny dla swojej sytuacji budżetowej. Obywatele ci nie mogą skorzystać z dofinansowania do ekologicznych źródeł ciepła czy magazynów energii, oferowanego w ramach tego programu. W rzeczy samej, zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej Funduszu<sup>9</sup>, do ubiegania się o przyznanie dofinansowania uprawnione zostały 3 grupy grantobiorców, a mianowicie:

1. *Grantobiorcy (Wnioskodawcy) rozliczający się z wyprodukowanej energii elektrycznej w systemie net-billing, którzy nie skorzystali dotychczas z dofinansowania do mikroinstalacji fotowoltaicznej;*

2. *Grantobiorcy (Wnioskodawcy) rozliczający się z wyprodukowanej energii elektrycznej w systemie opustów tzw. net-metering, którzy nie skorzystali dotychczas z dofinansowania do mikroinstalacji fotowoltaicznej, pod warunkiem przejścia na system rozliczania wyprodukowanej energii elektrycznej tzw. net-billing;*

**3. Grantobiorcy (Wnioskodawcy) rozliczający się z wyprodukowanej energii elektrycznej w systemie opustów tzw. net-metering, którzy skorzystali z dofinansowania do mikroinstalacji fotowoltaicznej m.in. z programu "Mój Prąd", pod warunkiem, że:**

a) *mikroinstalacja fotowoltaiczna, na którą otrzymano już dofinansowanie została przyłączona i zapłacona w okresie kwalifikowalności kosztów, czyli od 01.02.2020 r.;*

b) *zmieniono system rozliczania wyprodukowanej energii elektrycznej na tzw. net-billing – obowiązujący od dnia 01.04.2022 r., zgodnie z ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii;*

c) *do dofinansowania zostanie zgłoszone dodatkowe urządzenie z zakresu urządzeń wskazanych w programie "Mój Prąd".<sup>10</sup>*

Owe dodatkowe urządzenia oferowane trzeciej grupie prosumetów to magazyny ciepła, pompy ciepła, magazyn energii, systemy zarządzania energią i kolektory ciepła.

---

<sup>9</sup> <https://mojprad.gov.pl/>

<sup>10</sup> Informacja znajduje potwierdzenie w treści dokumentu Programu Mój Prąd na lata 2021 – 2023 i w załącznikach do programu.

W obecnej sytuacji prosument, któremu zależy na ekologicznym gospodarstwie domowym ma zatem dwa wyjścia: albo zrezygnować z korzystnego dla niego systemu net metering, przejść na system net billing i zawnioskować o dofinansowanie (dodatkowo) do wymiany źródła ciepła w ramach Programu Mój Prąd, albo – pozostając w starym systemie, pogodzić się brakiem publicznego wsparcia dla domowej fotowoltaiki na zasadach przewidzianych w Programie Mój Prąd na rzecz dofinansowania dla innych ekologicznych przedsięwzięć, jakie chciałby wdrożyć w swoim gospodarstwie domowym, oferowanych innymi programami Funduszu. Te zaś bywają oceniane przez obywateli jako mniej opłacalne. Taki mechanizm odczytują oni jako bezzasadnie faworyzujący prosumentów rozliczających się w systemie net billing.

Zauważam, że w ofercie Funduszu dotyczącej wsparcia dla ekologicznych instalacji grzewczych, a mianowicie w Programie Czyste Powietrze, przewidziano rozwiązanie pozwalające na łączne dofinansowanie do takiej instalacji wraz z mikroinstalacją fotowoltaiczną. Dotyczy ona jednak również tylko prosumentów, którzy będą rozliczani w systemie net billing – wskazany Program nie wspomina o prosumentach już funkcjonujących, i to w oparciu o stary system, czyli net metering.

Mając to na uwadze, faktycznie można stwierdzić, że oferta wsparcia finansowego dla prosumentów rozliczających się w systemie kosztowym jest szersza niż w przypadku prosumentów, którzy decydują o inwestycję w fotowoltaikę podjęli wcześniej, w czasie obowiązywania systemu opustów.

**Ad. 4.** Niezadowolenie prosumentów wiąże się także z faktem wykluczenia ich z możliwości uzyskania publicznego wsparcia finansowego przewidzianego w ustawie z dnia 7 października 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej*<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 27 ust. 2 tej ustawy odbiorcy, którego gospodarstwo domowe korzysta z energii elektrycznej pochodzącej z mikroinstalacji fotowoltaicznej, dodatek elektryczny nie przysługuje<sup>12</sup>.

Prosumenci wskazują w skargach, że niekorzystne zmiany cen na rynku energii elektrycznej odbijają się również na ich budżetach domowych. Zmiany te wpływają

---

<sup>11</sup> t.j. Dz.U. z 2023 r. poz.1704

<sup>12</sup> Art. 27. 2. *W przypadku gdy gospodarstwo domowe zamieszkuje pod adresem zamieszkania, w którym jest wykorzystywana energia elektryczna pochodząca z mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, która jest rozliczana zgodnie z zasadami określonymi w art. 4 tej ustawy, dodatek elektryczny nie przysługuje.*

bowiem także na opłacalność fotowoltaiki jako domowego źródła energii elektrycznej<sup>13</sup>. Nie rozumieją więc owego wykluczenia. Rozgoryczenie prosumentów jest tym większe, jeśli zważyć na fakt, że ponieśli oni ryzyko inwestycji w mikroinstalację, kierując się między innymi względami ekologicznymi. Skoro przyczyniają się do poprawy stanu środowiska, trudno im zaakceptować fakt wykluczenia ich ze świadczeń osłonowych, analogicznych do tych przysługujących pozostałym obywatelom.

**Ad.3.** Z napływających do mnie skarg, a także doniesień medialnych wynika, że jedną z barier, jeśli chodzi o zainwestowanie w mikroinstalację fotowoltaiczną jest tzw. wykluczenie cyfrowe<sup>14</sup>. Zjawisko to dotyczy zwykle osób starszych, mieszkańców mniejszych miejscowości. Obywatele ci często mają problem z wypełnianiem formularzy (wniosków) w formie elektronicznej, a także z prowadzeniem korespondencji e-mailowej. Równocześnie, dla tej grupy obywateli, decyzja o przejściu na proekologiczne źródło energii najczęściej warunkowana jest możliwością uzyskania wsparcia ze środków publicznych dla tej inwestycji. Tymczasem, procedura udzielania wsparcia przez Fundusz oparta jest całkowicie na komunikacji cyfrowej – począwszy od złożenia wniosku aż do zawarcia umowy w razie zakwalifikowania się do Programu<sup>15</sup>. Co więcej, zgodnie z regulaminem Programu, błędnie wpisany przez wnioskodawcę adres e-mail lub nieodczytanie wiadomości w terminie umożliwiające złożenie korekty wniosku, nawet w sytuacji braku możliwości dostępu do skrzynki e-mail, bezwzględnie skutkują odrzuceniem wniosku z dalszego procedowania.

---

<sup>13</sup> <https://pieniadze.rp.pl/inwestycje-w-domu/art38972971-fotowoltaika-net-billing-coraz-mniej-oplaczalny>

<sup>14</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-seniorzy-wykluczenie-cyfrowe-mrips>

<sup>15</sup> **Regulamin naboru wniosków, Program Mój Prąd, Rozdział I Postanowienia ogólne § 1:**

2. (...) Wniosek składany jest przez Wnioskodawcę za pośrednictwem platformy Generator Wniosków o Dofinansowanie (dalej „GWD”) dostępnej na <http://gwd.nfosigw.gov.pl>.

5. Komunikacja między Wnioskodawcą a NFOŚiGW po złożeniu wniosku odbywać się będzie drogą elektroniczną na adresy e-mail wskazane we wniosku. Wszelka korespondencja dotycząca złożonego wniosku wysyłana będzie przez NFOŚiGW ze skrzynki [mp5@nfosigw.gov.pl](mailto:mp5@nfosigw.gov.pl). Wnioskodawca zobowiązany jest do utrzymania dostępu do swojej skrzynki e-mail, której adres podany został we wniosku oraz do wyszukiwania korespondencji wysyłanej z adresu [mp5@nfosigw.gov.pl](mailto:mp5@nfosigw.gov.pl) również w katalogu SPAM.

Rozdział II Składanie wniosków § 2 pkt. 9. Wniosek złożony w niewłaściwej formie (tj. jako dokument papierowy lub jako dokument elektroniczny złożony poza GWD lub jako skan dokumentu przesłany za pośrednictwem poczty elektronicznej) lub poza terminem wskazanym w Regulaminie i w ogłoszeniu o naborze zostaje odrzucony, o czym Wnioskodawca jest informowany wyłącznie drogą elektroniczną na adres e-mail wskazany w złożonym dokumencie. NFOŚiGW zastrzega, że w przypadku gdy w przesłanych dokumentach brak będzie adresu e-mail Wnioskodawca nie zostanie powiadomiony o niewłaściwym złożeniu wniosku. Wniosek składany w formie papierowej nie będzie odsyłany do Wnioskodawcy.

Dopuszczenie przez Fundusz możliwości procedowania przez pełnomocnika<sup>16</sup> - jak się okazuje - nie jest tutaj wystarczającym udogodnieniem. Pełnomocnik musi posiadać profil zaufany lub podpis kwalifikowany. Obywatele borykający się z wykluczeniem cyfrowym podnoszą w skargach, że nie mają wokół siebie osoby, która mogłaby i chciałaby być takim pełnomocnikiem.

•

Wskazuje się, że jeśli chodzi o roczny przyrost mocy zainstalowanej fotowoltaiki Polska staje się liderem wśród krajów Unii Europejskiej. Zarazem jednak odnotowuje się, że jeśli chodzi o ogólny procentowy udział w konsumpcji odnawialnej energii elektrycznej w Unii Europejskiej, Polska plasuje się wśród ostatnich pozycji<sup>17</sup>.

Jestem przekonany, że dalsze motywowanie obywateli do podjęcia decyzji o zmianie źródła energii na odnawialne, pochodzące z mikroinstalacji fotowoltaicznej, wydatnie przyczyniłoby do poprawy przedstawionych wyżej statystyk w zakresie udziału konsumpcji OZE – z niewątpliwą korzyścią dla środowiska.

Analizy przeprowadzone w Biurze RPO pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że decyzje obywateli o przejściu na energię solarną dyktowane są głównie dwoma czynnikami: opłacalnością fotowoltaiki dla budżetów domowych i troską o środowisko. Jakkolwiek drugi z tych czynników jest wynikiem pogłębiającej się świadomości środowiskowej obywateli, w czym wiodącą rolę odgrywają edukacja i kampanie społeczne, to pierwszy wydaje się wypadkową odpowiednich regulacji prawnych i oferowanego przez władze publiczne wsparcia finansowego dla wdrażania ekologicznych rozwiązań w gospodarstwach domowych. Zmiany w tym zakresie dokonane na przestrzeni ostatnich 2 lat wydają się działać na obywateli zniechęcająco.

Dlatego też, proszę Panią Minister o pochylenie się nad przedstawionymi przeze mnie w niniejszym wystąpieniu problemami oraz odniesienie się do nich w swojej odpowiedzi.

---

<sup>16</sup>**Regulamin naboru wniosków, Rozdział I Postanowienia ogólne § 1:**

3. Wniosek może zostać złożony przez Wnioskodawcę osobiście lub przez ustanowionego Pełnomocnika. W przypadku składania wniosku przez Pełnomocnika konieczne jest dołączenie pełnomocnictwa sporządzonego na aktualnie obowiązującym wzorze, który dostępny jest na stronie <https://mojprad.gov.pl/>. Każdorazowo, kiedy w treści regulaminu mowa jest o Wnioskodawcy, zapisy dotyczą Wnioskodawcy lub działającego w jego imieniu Pełnomocnika.

<sup>17</sup> <https://www.gramzielone.pl/trendy/109911/polska-w-ogonie-ue-w-wykorzystaniu-energii-elektrycznej-z-oze>



Z wyrazami szacunku

Valeri Vachev

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/