

Prawo energetyczne

Komentarz do ustawy

Sławomir Turkowski



Wydanie II

Warszawa 2021

Prawo energetyczne

Komentarz do ustawy

Sławomir Turkowski

Stan prawny na dzień 18 stycznia 2021 r.

Wydanie II

© Copyright by Sławomir Turkowski

ISBN: 978-83-935855-0-2



Warszawa 2021

Niniejsza publikacja nie stanowi porady prawnej ani innej usługi doradczej, a jej treścią nie należy posługiwać się przy podejmowaniu lub wstrzymywaniu się od podejmowania określonych czynności.

WSTĘP

Niniejsza publikacja stanowi praktyczny komentarz z szerokim wyjaśnieniem przepisów ustawy Prawo energetyczne (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 755, 730, 1435, 1495, 1517, 1520, 1524, 1556, 2166 z późn. zm.). Punktem wyjścia do rozważań komentarza jest przede wszystkim praktyczna wykładnia przepisów Prawa energetycznego, w szczególności aktualnych zmian, modyfikacji i uszczegółowień, płynących zarówno z przepisów prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej. Prawo energetyczne jest ustawą dość złożoną oraz skomplikowaną. Warto podkreślić, że wyjaśnianie jej treści należy oprzeć nie tylko o wiedzę *stricte* prawną, ale również szeroko pojętą faktyczną materią dotyczącą polskiego rynku energetycznego ze szczególnym uwzględnieniem zasad jego funkcjonowania i aspektów technicznych, które są z nimi ściśle związane. Jako prawnik specjalizujący się w tej materii prawa i mający w tym zakresie szeroką wiedzę teoretyczną i praktyczną, miałem zadanie nieznacznie ułatwione. W niniejszej pracy starałem się przedstawić swój punkt widzenia w zakresie rozumienia poszczególnych przepisów ustawy w sposób przystępny i jasny, a przede wszystkim praktyczny. Tym samym ufam, że komentarz będzie stanowił solidną pomoc dla wszystkich, którzy mają do czynienia ze stosowaniem przepisów Prawa energetycznego. Niniejsza publikacja to przede wszystkim szeroka analiza tekstu ustawy, orzecznictwa, a także dok-

tryny dotyczącej Prawa energetycznego. Oddając do Państwa ręk komentarz wyrażam nadzieję, że będzie on stanowił ważny punkt do prowadzenia głębszych analiz i badań, a także dyskusji w tym zakresie.

Byłoby niewątpliwie moim życzeniem, by stanowił on *sui generis* przyczynek do znaczącego uelastycznienia i poprawy jakości wielu zagadnień związanych z materią Prawa energetycznego. Byłby to istotny zwrot w rozwoju tej dziedziny prawa. W niniejszej publikacji wiele aspektów Prawa energetycznego omawianych jest pierwszy po raz pierwszy. Warty podkreślenia jest fakt, iż wiele z komentowanych aspektów jest obiektem szczególnego zainteresowania Autora. Dotyczy to przede wszystkim tematyki stosowania nowoczesnych technologii oraz zagadnień koncesjonowania. Oczywiście, nie wszystkie przepisy ustawy wymagały szczegółowego komentarza. Poglądy przedstawione w komentarzu przez Autora są jego poglądami prywatnymi, nie mogą być w żaden sposób traktowane jako wykładnia oficjalna (urzędowa) tekstu prawnego, dokonywana w imieniu tych urzędów i instytucji. Każdy, kto uczestniczy w procesie stosowania Prawa energetycznego doskonale wie, jak ważna jest teoretyczna i praktyczna znajomość zagadnień ustawowych w ujęciu tej dziedziny prawa.

Liczę, że niniejsza publikacja sprawi, że praktyczne stosowanie zagadnień ustawy sprawi, że problematyka związana z prawem energetycznym stanie się dla Państwa przejrzysta i w pełni zrozumiała.

Miejsce Prawa energetycznego w systemie prawa publicznego gospodarczego

Prawo energetyczne stanowi znaczącą część materii publicznego prawa gospodarczego. Takie ujęcie ma wymiar przede wszystkim wymiar czysto praktyczny. Punktem wyjścia do rozważań w kwestii umiejscowienia przepisów Prawa energetycznego powinna być przede wszystkim dyskusja nad dychotomią prawa w zakresie jego podziału na publiczne i prywatne. Podstawowym kryterium rozróżnienia prawa publicznego i prywatnego jest "korzyść" (łac. *utilitas*). Tak więc zadaniem norm prawa publicznego jest przynoszenie korzyści społeczeństwu jako całości, w przeciwieństwie do prawa prywatnego, chroni ono zatem interesy publiczne, a nie poszczególnych jednostek. Prawo publiczne (łac. *ius publicum*) – jedna z dwóch podstawowych gałęzi prawa (obok prawa prywatnego), skupiająca normy prawne, których zadaniem jest ochrona interesu publicznego. Współczesne postrzeganie prawa publicznego nie zmieniło koncepcji rzymskiej. Pomimo tego coraz częściej dają się słyszeć głosy, że państwo wkracza coraz intensywniej i głębiej w stosunki pomiędzy obywatelami normując je i ograniczając, co powoduje, że prawo publiczne „inkorporuje” prawie wszystkie elementy życia obywateli. Prawo publiczne różni od prawa prywatnego cel. W przypadku prawa prywatnego jest to cel jednostki, w odniesieniu

do prawa prywatnego – interes państwa (stroną w stosunkach jest zawsze organ państwa).

W prawie publicznym możliwość działań jednostki jest znacznie ograniczona ze względu na to, że państwo posiada możliwość skutecznego jej podporządkowania poprzez stosowanie odpowiednich środków przymusu by osiągnąć zamierzony cel poprzez wydanie właściwej decyzji. Oczywiście organ państwa realizując przysługujące mu uprawnienia zawsze musi działać w granicach ustanowionego i obowiązującego prawa. Wynika to w sposób bezpośredni z treści art. 7 Konstytucji RP (zasada praworządności). Organowi państwa nie wolno naruszać norm prawnych, które zostały prawidłowo ustanowione. Warto jednak pamiętać, że zasada, iż wszystko, co nie jest prawem zakazane jest dozwolone, nie może prowadzić do działań mających na celu szkodliwej interpretacji kompetencji organów administracji publicznej. W przypadku prawa prywatnego relacja pomiędzy stronami jego stosowania jest inna: tutaj podmioty te mają równe prawa. Oczywiście wzajemne relacje tych podmiotów mogą być różne, jak różne będą cele i interesy tych podmiotów. Niemniej jednak relacja prawna między nimi musi uwzględniać obowiązujące zasady, na konstrukcji których oparte są te relacje. Ingerencja państwa w tym zakresie w głównej mierze opiera się na zdefiniowaniu podmiotów i zakreślenia obowiązujących zasad. Te

same reguły dotyczą materii Prawa energetycznego. Jednakże jednoznaczne i ściśle wyodrębnienie płaszczyzn obu praw w tym akcie prawnym jest zadaniem dość trudnym.

Prawo energetyczne jest aktem szczególnym, w którym aspekty publicznoprawne przenikają przez sfery, które należy wiązać z prawem prywatnym. Niejednokrotnie Kodeks postępowania administracyjnego okazuje się aktem niewystarczającym i konieczne jest skorzystanie z orzecznictwa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pamiętać przy tym należy, że sąd ten nie jest typowym sądem odwoławczym. Został on powołany do rozpoznawania w postępowaniu sądowym spraw dotyczących przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz regulacji energetyki. Od wyroku tego sądu przysługuje możliwość złożenia apelacji do sądu apelacyjnego. W ustawie prawo energetyczne można zauważyć wiele miejsc, w których prawo prywatne ulega zdominowaniu przez prawo publiczne. Oczywiście najczęściej rozstrzygającą rolę gra tutaj Kodeks postępowania administracyjnego. Ale już odwołania należą już do kompetencji szczególnego sądu, który działa na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Analizując ustawę nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż jest ona w swej treści ściśle powiązana z prawem administracyjnym. Prawo energetyczne to część składowa prawa gospodarczego publicznego, które reguluje całokształt spraw związanych z gospodarką energetyczną państwa. Stanowi ono

zbiór norm prawnych, które regulują wzajemne prawa oraz obowiązki uczestników rynku energii, poczynając od form energetycznych, a kończąc na odbiorcach końcowych energii. W swojej materii prawo energetyczne zawiera także wiele innych aktów prawnych, m.in. prawa budowlanego, prawa administracyjnego, prawa ochrony środowiska. Podejmując się więc analizy ustawy niezbędnym jest odwoływanie się do innych aktów prawnych, które z ustawą są ściśle powiązane.

Zasady Prawa energetycznego

W odniesieniu do Prawa energetycznego należy pamiętać, że w stosunku do tego aktu należy stosować te same zasady, co przy innych zasadach prawa. Chodzi przede wszystkim o zasadę *lex retro non agit*, *lex specialis derogat legi generali*, zasada równości wobec prawa, ale też o zasady szczególne, takie jak np. ochrony zasobów naturalnych i dóbr kultury, ochrona własności. Oprócz funkcjonowania w polskim systemie prawnym zasad o charakterze ogólnym oraz szczególnym należy wyróżnić zasady, które byłyby ściśle związane z prawem energetycznym. Chodzi tutaj przede wszystkim o zasadę konkurencyjności cen oraz zasadę dopuszczalności innych źródeł energii. Znowelizowana ustawa wprowadziła obowiązek sprzedaży części wyprodukowanej energii elektrycznej przez giełdę towarową, na internetowych platformach handlowych lub w drodze otwartego przetargu.

Dzięki tym regulacjom zostanie zlikwidowany potencjalny problem sprzedaży energii elektrycznej po zaniżonej cenie w obrębie jednej grupy rynkowej. Ma to wymierny skutek: ceny energii mają szansę stać się bardziej konkurencyjne, a transakcje, które są w tym zakresie zawierane – bardziej transparentne. W ustawie prawo energetyczne można wyróżnić także zasady ściśle z nią powiązane. Są to:

a) zasada jednorodności sektora energii – oznacza, że bez względu na różnice występujące w określeniu nośnika energii, które ze swej istoty stanowią podstawę funkcjonowania podsektorów (np. energii elektrycznej, gazu, ciepła, paliw ciekłych) prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu, przesyłce, dystrybucji lub obrocie energią lub paliwami jest ekonomicznie jednorodne. Skutkiem wprowadzenia tej zasady jest ogłoszenie jednej ustawy, unikając w ten sposób tworzenia kilku odrębnych.

b) zasada rozdzielności funkcji polityki energetycznej – oznacza rozdzielenie trzech bardzo istotnych funkcji państwa wobec energetyki:

- stanowienia polityki energetycznej,
- regulacyjną oraz właścicielską.

Należy jednak pamiętać, że jedynie dwie pierwsze funkcje są objęte przez ustawę, funkcja właścicielska jest w tym zakresie wyłączona (nadzór właścicielski państwa nie podlega ingerencji ustawy).

c) zasada rozdzielenia instytucji regulacyjnych – zasada ta podkreśla rozdzielenie uprawnień regulacyjnych pomiędzy Sejm – Radę Ministrów lub ministrów – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Organy te działają poprzez wydawanie odpowiednio ustaw, rozporządzeń, decyzji administracyjnych. Ze względu na wagę przedmiotu regulacji, dwa pierwsze instrumenty prawne mają najwyższą wagę.

d) zasada rozdzielenia kompetencji w odniesieniu do energetyki pomiędzy organy administracji rządowej a organy samorządowe – zasada ta dokonuje podziału jedynie formalnego, bez wyraźnego doprecyzowania zasad tego rozdziału.

e) zasada niezależności Regulatora (Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) – realizacja tej zasady przebiega przez trzy płaszczyzny:

- niezależności od przedsiębiorstw podlegających regulacji,
- niezależności politycznej,
- niezależności finansowej.

Zasada ta w sposób skuteczny eliminuje wpływ monopolii energetycznych na konsumencki rynek energetyczny niebezpieczne skutki działalności monopolii dla konsumentów. Taka regulacja wzmacnia w sposób istotny niezależność Regulatora.

f) zasada równego traktowania przedsiębiorców działających w

energetyce – zasada ta oznacza zakaz stosowania przywilejów w stosunku do podmiotów w aspekcie jego statusu. Zasady prowadzenia działalności gospodarczej są takie same dla wszystkich, nie można więc od tej zasady tworzyć jakichkolwiek wyjątków.

g) zasada neutralności własnościowej – zasada ta jest niejako skutkiem realizacji zasady rozdzielności funkcji polityki energetycznej. Dzięki niej można swobodnie realizować regulację procesów niezależnych i obojętnych w aspekcie własności własnościowym.

h) zasada promowania konkurencji – z zasady tej wynika w praktyce, że sposób realizacji i zakres promowania konkurencji w dużej mierze leży w sferze procedur regulacyjnych, a nie w płaszczyźnie zadań ustawowych. Oczywiście Prezes URE dysponuje swobodą w korzystaniu środków celem realizacji tej zasady, jednakże jest to sfera bardziej teorii niż praktyki. Jest on bowiem w tym zakresie dość mocno ograniczony treścią art. 7 oraz 87 i 92 Konstytucji RP, na podstawie których określone zostały granice jego działalności.

Nie bez znaczenia oprócz ograniczeń konstytucyjnych są również ograniczenia wynikające z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

i) zasada równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i interesów odbiorców – zasada ta wymierzona jest w monopole

i grupy lobbingowe, które z uwagi na posiadaną siłę rynkową mogą podejmować działania destabilizujące rynek energetyczny. To jedna z podstawowych zasad funkcjonujących w energetyce. Zgodnie z zasadą równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców, Regulator promuje wartości związane z obecnością biznesu energetycznego w przestrzeni społecznej.

Poprawie jakości obsługi odbiorcy energii służą m.in. norma ISO 26000, seria standardów AA1000, oraz inicjatywy sektora energetycznego np. Deklaracja w sprawie zrównoważonego rozwoju w branży energetycznej w Polsce - PGNiG SA i PricewaterhouseCoopers, prace Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, Pracodawców RP czy projekt Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, realizowany wraz z firmą doradczą Deloitte, pn. Promocja standardów społecznej odpowiedzialności w przedsiębiorstwach.

Bezpieczeństwo energetyczne

Bezpieczeństwo energetyczne kraju to jedna z podstawowych dyrektyw polityki państwa. Ta kwestia dotyczy każdego z nas: państwo bowiem będzie sprawne dopóki będzie zaspokajane zapotrzebowanie na paliwo i energię. Przy realizacji dostaw zawsze jednak należy pamiętać o środowisku naturalnym. Pamiętać przy tym należy, że nawet gdyby

udało się osiągnąć zakładany poziom dostaw energii ze źródeł odnawialnych, to uzależnienie Europy od importu będzie rosło. Do realizacji celów polityki energetycznej krajów Unii, a tym samym wzrostu wpływu UE w stosunkach międzynarodowych, ma spowodować podkreślenie kwestii bezpieczeństwa energetycznego w stosunkach zewnętrznych Unii. Jak więc widać ścisła współpraca jest tutaj niezbędna.

Solidarność energetyczna

W doktrynie prawnej Unii Europejskiej istnieje pojęcie mechanizmu solidarności energetycznej. W planie działań na rzecz solidarności i bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, Komisja określiła obszary, w których konieczne jest podjęcie dodatkowych działań, umożliwiających Unii skuteczne dążenie do zwiększenia w przyszłości bezpieczeństwa dostaw energii i oddalenia od siebie ryzyka kolejnych kryzysów. Unia stoi przed koniecznością wykorzystywania własnych źródeł energii. I nie chodzi tylko o źródła kopalne, ale także odnawialne.

Każdy kraj będący członkiem Unii ponosi pełną i samodzielną odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo dostaw, ale podstawową zasadą pozostaje solidarność pomiędzy państwami członkowskimi. Wydaje się rzeczą oczywistą, że postęp w realizacji zasady solidarności energetycznej w dużej mierze zależy od stopnia współpracy pomiędzy nimi. Niewątpliwie dyrektywa solidarności w tym zakresie jest dyrektywą

słuszną i konieczną, pomimo pojawiania się barier i zagrożeń (interes prywatny). Niezwykle ważną kwestią jest utworzenie wspólnego (unijnego) rynku energii. Bezpośrednim efektem tych założeń byłoby wzajemne połączenie gazowe i energetyczne krajów Unii. Takie rozwiązanie w sposób znaczny ułatwiłoby wychodzenie z sytuacji kryzysowych. Oznaczałoby to także możliwość korzystania ze wspólnych zasobów, również wspólne zakupy surowców energetycznych i badania nowych technologii, a tym samym dużą niezależność.

Fizykochemiczne cechy energii i paliw w ujęciu rozwiązań prawno-regulacyjnych

Energetyka jest pojęciem szczególnym, dlatego też posiada szczególne zasady tworzenia dla niej regulacji prawnych. Oczywiście wspólnym mianownikiem są dla rynku energetycznego rozwiązania prawne dotyczące energii elektrycznej i paliw, a w szczególności ich struktury w zakresie przesyłu energii i dystrybucji paliw. Najważniejszymi właściwościami energii elektrycznej stosunkowa łatwość transportu (w przypadku mniejszych ilości), regulacji i rozdziału, wysoka sprawność przetwarzania w inne formy energii użytecznej oraz niezanieczyszczanie środowiska. Właściwością energii elektrycznej jest duża trudność jej przechowywania w przypadku jej dużej ilości. Energia musi być produ-

kowana w momencie zapotrzebowania na nią. Wykluczone jest magazynowanie i transport większych ilości energii.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy – Prawo energetyczne, uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: obrotu paliwami stałymi, obrotu energią elektryczną za pomocą instalacji o napięciu poniżej 1 kV będącej własnością odbiorcy, obrotu skroplonym gazem ziemnym dostarczonym z zagranicy dokonanego w punkcie dostawy do terminalu w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2017 r. poz. 2302 oraz z 2018 r. poz. 1590), obrotu paliwami gazowymi, jeżeli roczna wartość obrotu nie przekracza równowartości 100 000 euro lub jeżeli sprzedaż ma na celu likwidację zapasów obowiązkowych gazu ziemnego utrzymywanych zgodnie z art. 25 ust. 10 ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, obrotu gazem płynnym, jeżeli roczna wartość obrotu nie przekracza równowartości 10 000 euro oraz obrotu ciepłem, jeżeli moc zamówiona przez odbiorców nie przekracza 5 MW. Przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania oraz obrotu biopaliwami podlegają temu samemu reży-

mowi prawnemu, jak przedsiębiorcy, których przedmiotem wykonywanej działalności jest obrót paliwami ciekłymi. Historycznie źródłem zaspokajania rosnącego popytu na ropę naftową były głównie nowe rezerwy ropy. Rynek paliw ciekłych jest rynkiem dość charakterystycznym. Dystrybucją paliw zajmują się w znacznej większości firmy branży energetycznej, które często je produkują. Najczęstsze paliwa to olej napędowy, benzyna i auto-gaz. Sprzedaż tych produktów odbywa się na stacjach, przystosowanych do ich zbywania. Pomimo panującej konkurencji na tym rynku należy stwierdzić, że nie ma ona zbyt rozpiętego charakteru. Ceny paliw na stacjach są do siebie zbliżone. Jednak w ujęciu UE w zakresie ich rozpiętości różnice są bardzo widoczne. Wśród czynników mających największy wpływ na cenę paliw należy wymienić przede wszystkim kursy walut, podatki oraz ceny ropy naftowej na rynkach światowych. Tak więc na fluktuacje ceny ropy w większym stopniu będzie wpływać o wiele silniej sytuacja na rynkach finansowych, niż polityka wydobywcza bądź choćby procesy wydobywcze. Coraz bardziej widoczny staje się rynek biopaliw i biokomponentów jako segment energii ze źródeł odnawialnych. Podstawowymi aktami prawnymi w tym zakresie na gruncie prawa europejskiego jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (w Polsce: ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U.

Nr 169, poz. 1199 z późn. zm.). Gaz ziemny to substancja zbierająca się w skorupie ziemskiej w pokładach wypełniających przestrzenie, bardzo często pod wysokim ciśnieniem. Pokłady gazu ziemnego występują samodzielnie lub towarzyszą złożom ropy naftowej lub węgla kamiennego. Skład gazu ziemnego cechuje spora zmienność i w dużej mierze uzależniony jest od miejsca, w którym jest wydobywany. Najważniejszym i głównym składnikiem gazu ziemnego zawsze metan, w dalszej kolejności etan, propan oraz butan. Gaz ziemny jest bezzapachowy, dlatego też ze względów bezpieczeństwa jest specjalnie nawaniany przed wprowadzeniem do dystrybucji.

Dzięki temu łatwej go zlokalizować. O ile jak koszt jego wydobycia nie jest w porównaniu z innymi produktami energetycznymi duży, o tyle koszt jego transportu jest znaczący. Wynika to z wielu przyczyn, wśród których najważniejszymi są obszarowy rozrzut występowania oraz względy bezpieczeństwa. Znamiennym problemem przy wydobyciu gazu ziemnego jest fakt, iż najczęściej jego wydobyciem zajmują się firmy zajmujące się także wydobywaniem ropy naftowej i jej dystrybucją, a wbrew pozorom tendencja kumulacji w ramach jednego przedsiębiorstwa wydobycia wszystkich trzech surowców

Konstytucja RP a normy Prawa energetycznego

W artykule 20 Konstytucji RP została wyrażona **zasada wolności gospodarczej**. To jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej. W przedmiocie wolności należy podkreślić, że każdy w tym względzie ma równe prawa, co skutkuje tym, że każdy obywatel ma prawo rozpocząć prowadzenia przedsiębiorstwa. Art. 22 Konstytucji RP wskazuje przy tym na pewne ograniczenie tej wolności, zaznaczając, iż możliwe jest to jedynie w drodze ustawy oraz ze względu na ważny interes publiczny.

Pomimo względnej swobody trwającej przez całe lata 90-te pod koniec dekady pojawiły się poważne ograniczenia legislacyjne. Liberalne przepisy o swobodzie działalności gospodarczej zawartych w ustawie z 1988 roku zostały uzupełnione ustawami szczególnymi, nakładającymi na przedsiębiorców zajmujących się energetyką poważne ograniczenia. Pojawiły się regulacje, które w sposób znaczny zwiększyły kompetencje organów państwa o charakterze reglamentacyjno-kontrolnym. Ustawa z 1988 r. została zastąpiona przez ustawę z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z późn. zm.), a ta ostatnia po ponad trzech latach obowiązywania - przez ustawę z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807, z późn. zm.). Pomimo usankcjonowanej konstytucyjnie zasadą wolności działalności gospodarczej, państwo posiada

prawo ingerencji w działalność przedsiębiorstw. Wyrazem tego jest m. in. prawo udzielania koncesji oraz zatwierdzania taryf, a także nakładania kar finansowych.

Nie jest to więc definicja wolności w potocznym rozumieniu tego słowa, nie powinno więc dziwić w tym aspekcie swoiste nakładanie się płaszczyzn ściśle powiązanych merytorycznie z Konstytucją i płaszczyzn związanych z życiem codziennym. Państwo za pomocą podległych mu organów i poprzez stosowanie właściwych aktów zapewnić bezpieczeństwo energetyczne, dlatego też wcześniej wspomniana wolność zmuszona jest być poddana pewnym ograniczeniom, bez których realizacja polityki energetycznej państwa byłaby niemożliwa. Przepisy Prawa energetycznego to rodzaj szczególnej regulacji prawnej. Branża energetyczna jest sektorem noszącym charakter użyteczności publicznej, który jednocześnie działa w obszarach komercyjnych. Normy Prawa energetycznego są dość złożone, w jego treści łatwo zauważyć wzajemną interferencję płaszczyzn administracyjnych i cywilnych. Mechanizm dystrybucji energii i paliw został sztywno ograniczony od strony administracyjnej.

Systematyka Prawa energetycznego

Ustawa Prawo energetyczne zbudowana jest z 8 rozdziałów, na które składają się:

- 1 - "Przepisy ogólne",
- 2 - "Dostarczanie paliw i energii",
- 3 - "Polityka energetyczna",
- 4 - "Organ do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią",
- 5 - "Koncesje i taryfy",
- 6 - "Urządzenia, instalacje, sieci i ich eksploatacja",
- 7 - "Kary pieniężne",
- 8 - "Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe".

Pomimo wielokrotnych nowelizacji, tytuły rozdziałów pozostają niezmienne. Pomimo wielokrotnych zmian, ustawa Prawo energetyczne jest aktem dość spójnym jak na tego typu uregulowanie, chociaż pierwsze wrażenie może być odmienne. Nie da się jednak nie zauważyć, iż ustawodawca przy tworzeniu ustawy oraz redagowaniu kolejnych zmian wykazywał daleko idącą tendencję do nadmiernej kazuistyki i częstego odsyłania do aktów wykonawczych. W pierwotnych regulacjach powiązanych tematycznie sporą trudność w zakresie interpretacji przepisów sprawiała ogólnikowość sformułowań. Na kształt obecnie obowiązującej ustawy dość negatywny wpływ ma wiele czynników, będących skutkiem przede wszystkim skutkiem funkcjonowania do dziś całkowicie różnych dyrektyw, regulujących rynek energii elektrycznej, paliw i gazu oraz nie do końca konsekwentna polityka państw UE w

przedmiocie spójnego i transparentnego uregulowania tej dziedziny w rozbiciu na poszczególne sektory. Nie jest więc koniecznym ściślejsza regulacja obowiązującej ustawy, a jedynie położenie nacisku na jej przejrzystość i dostosowanie do uregulowań obowiązujących w UE. Brak zgodności w tym zakresie rodzi poważne niebezpieczeństwo oddziaływania groźnych czynników zewnętrznych (m.in. lobbying), mogących mieć znaczny wpływ na destabilizację uregulowań prawnych. Utrzymywanie w takim zakresie *status quo* ustawy skutkować może szybkim pogłębieniem odrębności w aspekcie poglądów, przeszczepionych na grunt polski z prawa europejskiego. Jakiś czas temu dało się zauważyć niebezpieczne tendencje do tworzenia własnych, odrębnych i funkcjonujących na szczególnych zasadach uregulowań Prawa energetycznego w poszczególnych krajach Unii. Tendencja ta jest z gruntu niewłaściwa.

Ustawodawca przy regulacji tak szczególnych aktów jak prawo energetyczne powinien mieć na uwadze przede wszystkim jego spójność. Wprowadzanie w życie różnych aktów w miejsce ujęcia ich w jednym akcie prawnym stwarza poważne niebezpieczeństwo w aspekcie jego transparentności zarówno komunikacyjnej jak i aksjologicznej.

W aspekcie tych rozważań odrębnym problemem jest problematyka regulacji statusu Prezesa URE. O ile bowiem kwestie polityki energetycz-

nej państw UE zasady ją regulujące mają szanse powodzenia na gruncie prawa krajowego, o tyle uregulowanie pozycji organów realizujących zadania ustawy nie jest łatwe. Wydaje się rozsądnym obrona pozycji organu, którego status został uregulowany w ustawie krajowej. Wprowadzanie w życie dyrektyw liberalizacyjnych nie powinna więc być aż tak daleko idące, by destabilizować funkcjonowanie i moc decyzyjną organów wykonawczych.

Orzecznictwo w aspekcie Prawa energetycznego

Orzecznictwo sądów polskich w odniesieniu do Prawa energetycznego nie jest zbyt bogate. Także w odniesieniu do prawa UE orzecznictwo nie przedstawia się ono imponująco. Dlatego też przy stosowaniu ustawy niezbędnym jest korzystanie z orzeczeń, które w sposób pośredni odnoszą się do rynku energii (np. ochrona konkurencji, prawo telekomunikacyjne). W ujęciu uregulowań krajowych nie bez znaczenia jest również orzecznictwo sądów administracyjnych. Szczególnie istotny z punktu widzenia naszych rozważań jest orzecznictwo z zakresu regulacji i ochrony konkurencji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego, które w ramach swoich uprawnień rozpatrują odwołania i kasacje w sprawach z dotyczących regulacji energetyki. W momencie pisania niniejszego komentarza trwają czynności legislacyjne nad ustawą o zmianie ustawy -

Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która zmierza do likwidacji postępowania w sprawach gospodarczych, a więc również do wyłączenia kognicji Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i poddania odwołań od decyzji Prezesa URE sądom administracyjnym (wojewódzkim sądom administracyjnym oraz Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu). W latach poprzednich wydziały gospodarcze w znacznym stopniu zostały wyposażone w specjalistyczne oprogramowanie, komputery oraz inny sprzęt. Do pracy w tych sądach skierowano wysoko wykwalifikowanych pracowników, asystentów sędziego i referendarzy sądowych. Wszystko to przyczyniło się do przyśpieszenia postępowań. Skutki tego mogą być jednak daleko idące. Z całą pewnością powstaną zaległości m.in. z powodu braku wystarczającej liczby sędziów do rozpoznawania zwiększonej liczby spraw, braku sprzętu, a nawet pomieszczeń. Taki stan rzeczy może w znacznym stopniu negatywnie wpłynąć nie tylko na rynek energetyczny, ale na całą gospodarkę państwa.

Wykładnia Prawa energetycznego

W prawie energetycznym, podobnie jak w prawie administracyjnym w ujęciu stosowania wykładni funkcjonuje zakaz wykładni zarówno rozszerzającej (*interpretatio extensiva*) jak i zwężającej (*interpretatio restrictiva*). Wykładnia rozszerzająca występuje wtedy, gdy porównując

zakresy przepisu prawnego, uzyskane za pomocą różnych dyrektyw interpretacyjnych, wybieramy rozumienie wynikające z dyrektyw pozajęzykowych i jest ono szersze od rozumienia językowego. Zakaz tego rodzaju wykładni dotyczy w głównej mierze uregulowań prawnych dotyczących kompetencji. W dużej mierze zakaz ten ma na celu uniemożliwienie stosowania analogii w toku wykładni. Wykładnia zwężająca polega na wyborze spośród różnych zakresów przepisu prawnego rozumienia uzyskanego za pomocą dyrektyw pozajęzykowych, które jest węższe od rozumienia językowego. Na gruncie Prawa energetycznego nie jest możliwe jej stosowanie.

Przepisy Prawa energetycznego uległy istotnej modyfikacji po inkorporacji wielu norm prawnych Prawa energetycznego wspólnotowego. Nic więc dziwnego, że polska współczesna doktryna energetyczna wielokrotnie nawiązuje do prawa UE. Nie można tym samym stosować norm, które w jakiegokolwiek formule byłyby sprzeczne prawem unijnym. Zgodnie z obowiązującą linią orzecznictwa TK „sąd - jeśli nie ma wątpliwości co do treści normy prawa wspólnotowego - powinien odmówić zastosowania sprzecznego z prawem wspólnotowym przepisu ustawy i zastosować bezpośrednio przepis prawa wspólnotowego, ewentualnie – jeśli nie jest możliwe bezpośrednio zastosowanie normy prawa wspólnotowego - szukać możliwości wykładni prawa krajowego w zgodzie z pra-

wem wspólnotowym. W wypadku pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych na tle prawa wspólnotowego, sąd krajowy powinien zwrócić się do ETS z pytaniem prejudycjalnym w tej kwestii" (zob. postanowienie TK z dnia 19.12.2006 r., P 37/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 177). Zasada jest, że dokonywanie interpretacji prawa polskiego powinno się odbywać w oparciu o funkcjonujący system prawny UE. Dotyczy to także postanowień organów administracji państwowej w tym zakresie.

PRAWO ENERGETYCZNE

Komentarz do ustawy

Sławomir Turkowski - prawnik, absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, specjalista w zakresie Prawa spółek handlowych, Prawa zamówień publicznych i Prawa energetycznego. Doradca w przedsiębiorstwach branży energetycznej, ekspert rynku energetycznego.

Komentarz stanowi kompleksową i szeroką analizę prawną ustawy Prawo energetyczne. Zamierzeniem autora było przedstawienie problematyki ustawy w sposób kompleksowy, a jednocześnie praktyczny. Niniejsza publikacja stanowi efekt badań i praktyki autora w obszarze polskiego prawa energetycznego. Komentarz skierowany jest zarówno do teoretyków jak też i praktyków, którzy na co dzień zajmują się Prawem energetycznym. Czytelny układ treści, przystępny język publikacji oraz precyzyjne omówienie poszczególnych zagadnień ustawy sprawiają, że niniejszy komentarz stanowi swoiste kompendium w zakresie problematyki Prawa energetycznego.

ISBN 978-83-935855-0-2



Cena 99 zł