



SZANSE I ZAGROŻENIA DLA UCZESTNIKÓW RYNKU ENERGII



**INP
PAN**

Redakcja naukowa:
Grzegorz Materna
Jarosław Król



Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

SZANSE I ZAGROŻENIA DLA UCZESTNIKÓW RYNKU ENERGII

Redakcja naukowa:
Grzegorz Materna
Jarosław Król



Warszawa 2021

Redaktorzy:

dr hab. Grzegorz Materna prof. INP PAN, Instytut Nauk Prawnych PAN,
ORCID: 0000-0001-9558-1140
Jarosław Król, Fundacja Mercatus et Civis

Recenzenci:

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN, Instytut Nauk Prawnych PAN
prof. dr hab. Marcin Trzebiatowski, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wydanie monografii zostało sfinansowane przez Instytut Nauk Prawnych PAN oraz Fundację „Mercatus et Civis” z siedzibą w Tarnowie.

Redakcja i korekta językowa: Wydawnictwo INP PAN
Skład i łamanie: Grzegorz Gromulski, Wydawnictwo INP PAN

Druk i oprawa na zlecenie INP PAN:
Drukarnia Sowa sp. z o.o.
ul. Raszyńska 13, 05-500 Piaseczno
Nakład: 100 egz.
Wydanie I, Warszawa 2021 © Copyright INP PAN

Rada Naukowa Wydawnictwa INP PAN:
dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN
prof. dr hab. Władysław Czapliński
prof. dr hab. Irena Rzeplińska
dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN
dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN
dr Wojciech Drobny

ISBN: 978-83-66300-41-5 (druk); 978-83-66300-42-2 (ebook)
Wydawnictwo INP PAN
ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa
e-mail: wydawnictwo@inp.pan.pl
tel.: (22) 65-72-738



**INP
PAN**



SPIS TREŚCI

WSTĘP 7

Dr hab. Filip Elżanowski

**ZASADA ROZSTRZYGANIA WĄTPLIWOŚCI NA KORZYŚĆ STRONY
W ŚWIELE PRAKTYKI ORZECZNICZEJ PREZESA URE**..... 11

Dr Zdzisław Muras

**OPERATORZY SYSTEMÓW ELEKTROENERGETYCZNYCH – KLUCZOWE
PODMIOTY TRANSFORMACJI RYNKU ENERGII**..... 27

Janusz Gwiazdowski

Monika Stachura

**POSTĘPOWANIE PRZED KOORDYNATOREM DS. NEGOCJACJI PRZY
PREZESIE URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI NARZĘDZIEM DO
ZARZĄDZANIA KONFLIKTEM NA RYNKU ODBIORCÓW PALIW
GAZOWYCH, ENERGII ELEKTRYCZNEJ I CIEPŁA W GOSPODARSTWIE
DOMOWYM ORAZ PROSUMENTÓW BĘDĄCYCH KONSUMENTAMI** 45

Dr hab. inż. Lidia Gawlik

Prof. dr hab. inż. Eugeniusz Mokrzycki

**DYLEMATY KRAJOWEJ ENERGETYKI: ENERGIA KONWENCJONALNA
CZY ODNAWIALNA?** 55

Ada Szon

**WYBRANE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE PROCESU INWESTYCYJNEGO
ORAZ SYSTEMU WSPARCIA MORSKIEJ ENERGETYKI WIATROWEJ** 75

Zuzanna Staniszevska

**KTO DYKTUJE CENY PRĄDU? KONSUMENT JAKO GŁÓWNY UCZESTNIK
RYNKU ENERGII ELEKTRYCZNEJ W PAKIECIE „CZYSTA ENERGIA DLA
WSZYSTKICH EUROPEJCZYKÓW”** 93

Dagmara Dragan

Wojciech Modzelewski

**INSTYTUCJA SPRZEDAŻY REZERWOWEJ A OCHRONA KONSUMENTÓW
I KONKURENCYJNOŚĆ NA RYNKU ENERGII ELEKTRYCZNEJ I GAZU.....111**

Konrad Zawodziński

**PRZEJRZYŚCIE I INTEGRALNOŚĆ RYNKÓW ENERGII A ZASADY
POSTĘPOWANIA Z INFORMACJAMI WŚRÓD UCZESTNIKÓW RYNKÓW
ENERGII.....121**

Dr Justyna Węglińska

**TECHNOLOGIA BLOCKCHAIN W SEKTORZE
ELEKTROENERGETYCZNYM.....139**

Marek Chochowski

**PRAWO I POLITYKA PODATKOWA W CZASACH ANTROPOCENU. SZANSE
I ZAGROŻENIA DLA SEKTORA ENERGETYCZNEGO 149**

Wykaz skrótów

- ACER – Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki
ADR – ang. *Alternative Dispute Resolution*, czyli alternatywne sposoby rozwiązywania sporów
BAT – ang. *Best available techniques*, czyli Konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik
BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
CSIRE – Centralny System Informacji Rynku Energii
DSR – ang. *Demand Side Response*, usługa odbiorców energii elektrycznej
Dz.U. – Dziennik Ustaw
Dz.Urz UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
EEA - Europejska Agencja Środowiska
EGD – ang. *European Green Deal*, czyli tzw. Europejski Zielony Ład
ETS – ang. *EU Emissions Trading System*, unijny system handlu uprawnieniami do emisji
ICT – ang. *information and communication technologies*, czyli technologie informacyjno-telekomunikacyjne
IPCC – The Intergovernmental Panel on Climate Change
k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
KIS – Krajowa Informacja Skarbowa
k.p. – Ustawa z dnia 27 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy
k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego
k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego
KSE – Krajowy System Elektroenergetyczny
LNG – ang. *liquefied natural gas*, ciekły gaz ziemny
MAD – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku
MAR – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku)
M.P. – Monitor Polski
NEON – National Energy Ombudsmen Network
NC CAM – ang. *network code on capacity allocation mechanisms*, czyli kodeks sieci dotyczący mechanizmów alokacji zdolności
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
OSD – operator/-rzy systemów dystrybucyjnych
OSP – operator/-rzy systemu przesyłowego
OTC – ang. *over-the-counter*, czyli nieregulowany rynek pozagiełdowy
OZE – odnawialne źródła energii
PPA – Power Purchase Agreement
p.p.s.a. – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2019, poz. 2325 z późn. zm.
RDOŚ - Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska

REMIT – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii

r.sys.g. - Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego

SAIDI – ang. *System Average Interruption Duration Index*, wskaźnik przeciętnego (średniego) systemowego czasu trwania przerwy długiej w dostawach energii elektrycznej

SAIFI – ang. *System Average Interruption Frequency Index*, wskaźnik przeciętnej systemowej częstości przerw długich w dostawie energii

SOKiK – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumenta

SN – Sad Najwyższy

t.j. – tekst jednolity ustawy

TK – Trybunał Konstytucyjny

TOE – Towarzystwo Obrotu Energią

TPA – ang. *Third-party Access*, zasada dostępu stron trzecich

TSWE – Trybunał Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej (tylko w cytatach)

u.m.f.w. – Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych

UNEP – United Nations Environment Programme

u.n.f.p. – Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

u.o.m. – Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej

u.o.m.f.p. – Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

u.o.o.ś – Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie

u.o.z.e. – ustawa

u.p.e. – Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne

u.p.p. – Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców

URE – Urząd Regulacji Energetyki

WMO – World Meteorological Organization

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

ZOK – Zespół Obsługi Koordynatora ds. negocjacji przy Prezesie URE

WSTĘP

Prawo energetyczne reguluje prawa i obowiązki przedsiębiorstw energetycznych, odbiorców, w tym konsumentów i innych uczestników rynku energetycznego. Jest jednym z działów prawa, które w ostatnich latach podlega ciągłej reformie w związku z rozwojem technologii oraz zachodzącymi zmianami społecznymi, ekonomicznymi i ekologicznymi.

Prawo energetyczne dotyczy wszystkich rodzajów nośników występujących na rynku energetycznym, energii elektrycznej: gazu, ciepła i paliw. Obecny rynek energii to rynek wymagający, poszukujący nowych rozwiązań technologicznych, prawnych i ekonomicznych. Wyraźna ewolucja winna sprzyjać pozyskaniu – zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji – czystszej i taniej energii, przyjaznej dla odbiorców, w tym samorządów i konsumentów. Nie bez znaczenia jest także bezpieczeństwo energetyczne i finansowe podmiotów korzystających z nowych technologii. Konieczna jest zatem identyfikacja szans i zagrożeń, aby wypracować rozwiązania niezbędne do prawidłowego funkcjonowania sektora energetycznego i jego podmiotów.

Niniejsza publikacja książkowa jest jednym z rezultatów projektu dotyczącego aktualnych problemów rynku energii, jaki prowadzi Fundacja „Mercatus et Civis”. W jego realizację zaangażowane są także ośrodki naukowe (w tym Instytut Nauk Prawnych PAN) oraz przedstawiciele przedsiębiorców rynku energii, jej odbiorców i instytucji publicznych. Stał się on platformą wymiany dorobku naukowego i aspektów praktycznych dla branży energetycznej, świata nauki i praktyki prawniczej w celu wypracowywania nowych, lepszych rozwiązań prawnych i organizacyjnych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania sektora energetycznego.

Celem publikacji jest przeprowadzenie naukowej analizy zagadnień związanych z nowymi wyzwaniem jakie stoją przed prawem energetycznym, a co za tym idzie, przed uczestnikami rynku energetycznego (szeroko rozumianymi podmiotami wytwarzającymi i dystrybuującymi energię) zarówno na poziomie regulacji państwowej oraz na poziomie odbiorców energii. Ważnym celem jest też popularyzowanie wiedzy o problemach rynku energii. Służą mu także cyklicznie organizowane są m.in. fora umożliwiające debatę przedstawicieli nauki i gospodarki.

Dzięki współpracy Fundacji „Mercatus et Civis” z Instytutem Nauk Prawnych PAN zorganizowano pod patronatem Ministra Energii i Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki II Energetyczne Forum Nauki i Gospodarki „Szanse i zagrożenia dla uczestników rynku energii”. W jego czasie omawiano możliwości i problemy związane z rynkiem energii takie jak: konkurencja na rynku energii i ochrona konsumenta odbiorcy energii, zasady budowania systemów wsparcia dla odnawialnych źródeł energii, aspekty prawne wykorzystania nowych technologii, zasady opodatkowania działalności gospodarczej w energetyce, problematyka elektromobilności oraz wskazanie teoretycznych i praktycznych rozwiązań, które mogą skutecznie odpowiedzieć na wyzwania.

Publikację rozpoczyna rozdział na temat zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony w praktyce orzeczniczej Prezesa URE, w którym przeanalizowano przesłanki aktualizacji odpowiedzialności urzędniczej i dolegliwość ewentualnej sankcji. Autor dokonał oceny skuteczności i zupełności gwarancji procesowych przyznanych przedsiębiorstwom energetycznym. Wnikliwa analiza doprowadziła do wniosku, iż obowiązujące przepisy nie stanowią dla Prezesa URE wystarczającego bodźca do przyjmowania interpretacji przychyłnej dla przedsiębiorców.

W kolejnym rozdziale podjęto próbę zidentyfikowania najistotniejszych obszarów działania operatorów systemów elektroenergetycznych w kontekście zmian otoczenia prawnego wynikającego z przyjęcia pakietu Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, czyli tzw. pakietu zimowego oraz rozwoju nowoczesnych technologii energetycznych. Przedmiotem analizy objęto niezbędne kierunki zmian funkcjonowania tych podmiotów zarówno w kontekście technologicznym jak i prawno-regulacyjnym.

Analizie poddano także możliwość efektywnego wykorzystania przez uczestników postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w sektorze energetycznym prowadzonego przez Koordynatora ds. negocjacji przy Prezesie URE. Uczestnikami postępowania są odbiorcy paliw gazowych, energii elektrycznej oraz ciepła w gospodarstwie domowym, prosumenci będący konsumentami oraz przedsiębiorstwa energetyczne.

Z kolei w rozdziale dotyczącym dylematów krajowej energetyki zwrócono uwagę na specyficzną strukturę obecnie wytwarzanej energii elektrycznej w kraju oraz zarysowujące się szanse i bariery rozwoju energetyki konwencjonalnej i odnawialnej. Wyszczególniono istotne regulacje o zasięgu międzynarodowym, a także dokumenty i regulacje strategiczne Unii Europejskiej oraz polskie oficjalne strategie i regulacje prawne, kształtujące zrównoważony rozwój energetyki w kraju. Uwagę skupiono na krajowych zasobach surowców energetycznych. Scharakteryzowano Krajowy System Elektroenergetyczny podając jego mocne i słabe strony. Dylematy krajowej energetyki omówiono w aspekcie narastającego problemu związanego ze zmianami klimatu oraz niezbędnych działań w kierunku ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

W pracy przedstawiono również wyniki analizy wybranych elementów złożonego procesu inwestycyjnego w przypadku farm wiatrowych na morzu. W ramach badania tego zagadnienia podjęto próbę identyfikacji przeszkód i ograniczeń w procesie inwestycyjnym, dotyczących m.in. kwestii procesu wydawania decyzji i pozwoleń czy projektu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Krytycznej analizie poddano również formy wsparcia dla energetyki wiatrowej na morzu. Celem badania była weryfikacja, czy i w jakim zakresie przyjęte przez polskiego ustawodawcę środki w kontekście rozwoju morskiej energetyki wiatrowej pozwolą na osiągnięcie zobowiązań unijnych jak wprowadzone do dyrektywy OZE¹ zobowiązanie do kontrybucji przez Polskę w unijnym celu OZE w zużyciu energii finalnej na poziomie 32% do 2030 r.

W kolejnym rozdziale przedstawiono szanse dla konsumenta energii elektrycznej, jakie wynikają z implementacji Pakietu Czysta energia dla wszystkich Europejczyków. Tzw. czwarty pakiet energetyczny doprecyzowuje sytuację konsumentów energii elektrycznej, rozszerza katalog ich praw oraz wyposaża w narzędzia aktywnego uczestnictwa w rynku energii elektrycznej, które mogą przyczynić się do obniżenia cen energii elektrycznej. Realizacją polityki klimatycznej wdrażanej przez Komisję Europejską jest wzrost świadomości ekologicznej, zaangażowanie konsumenta w energetykę obywatelską, korzystanie przez niego z odnawialnych źródeł energii i przestrzeganie zasad efektywności energetycznej. Ma się to przyczynić do zwiększenia udziału OZE w krajowej strukturze wytwarzania energii, zwiększenia elektryfikacji i dekarbonizacji

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16-62.

gospodarki. Nieunikniona może okazać się zmiana dotychczasowych modeli biznesowych grup energetycznych na dostosowane do nowych rozwiązań i potrzeb sieciowych konsumentów.

W pracy przedstawiono pogłębioną analizę celowości instytucji sprzedaży rezerwowej, jej skutków oraz wpływu na konkurencję w sektorze energetycznym. Rozbudowana regulacja instytucji sprzedaży rezerwowej nie pozostała obojętna dla uczestników rynku energii, bowiem nałożyła ona nowe obowiązki m.in. na sprzedawców energii, operatorów systemów dystrybucyjnych czy przesyłowych. Celem rozdziału jest przedstawianie tych zagadnień oraz dokonanie ich oceny pod kątem zapewnienia ochrony odbiorcom końcowym.

Celem kolejnego spośród tekstów zawartych w monografii jest identyfikacja kategorii informacji podlegających ochronie prawnej na gruncie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, ich właściwości i implikacji² rozróżnienia między nimi, zarówno jako przykładu konwergencji regulacyjnej między rynkami finansowymi a energetycznymi, jak i przez pryzmat asymetrii informacji oraz funkcjonowania uczestników rynku w grupach kapitałowych.

Analizie poddano również system działania technologii opartej na technologii blockchain, jej wieloaspektowe możliwości oraz dotychczasowe osiągnięcia związane z wykorzystaniem ww. technologii na międzynarodowym rynku elektroenergetycznym. Zaprezentowano szanse i zagrożenia związane z korzystaniem z niej na rynku elektroenergetycznym.

Niniejszy zbiór rozważań na temat szans i zagrożeń związanych z rozwojem rynku energii kończy rozdział przybliżający międzynarodową debatę na temat Antropocenu oraz historię idei zrównoważonego rozwoju. W artykule omówiono wpływ debaty prowadzonej w naukach przyrodniczych i humanistycznych na międzynarodowe prawo środowiska oraz na kierunki rozwoju polityk podatkowych na poziomach od globalnego po lokalny. Elementem, który integruje lokalne polityki podatkowe z polityką międzynarodową i gwarantuje ich realizację jest Europejski Zielony Ład. Zdaniem autora artykułu pandemia COVID-19 może paradoksalnie spowodować efekt „ucieczki do przodu” w postaci implementacji rozwiązań odpowiadającym wdrażaniu wspomnianej strategii w odpowiedzi na kryzys gospodarczy.

W publikacjach składających się na ten tom udało się poruszyć tylko wybrane zagadnienia szans i zagrożeń dla uczestników rynku energii, wynikające z jego rozwoju. Liczymy, że ich lektura będzie inspirująca dla czytelników. Mamy świadomość, że wraz z ewoluującymi warunkami gospodarczymi uczestnicy rynku i regulatorzy stają przed wciąż nowymi wyzwaniem. Fakt ten czyni stale aktualnym tytułowy temat niniejszej publikacji.

*Dr hab. Grzegorz Materna, prof. INP PAN
Jarosław Król, Fundacja „Mercatus et Civis”*

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, Dz. Urz. UE L 326 z 8.12.2011 r., s. 1-16.

ZASADA ROZSTRZYGANIA WĄTPLIWOŚCI NA KORZYŚĆ STRONY W ŚWIELE PRAKTYKI ORZECZNICZEJ PREZESA URE

THE PRINCIPLE OF RESOLVING THE DOUBTS IN FAVOR OF THE PARTY TO ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE LIGHT OF THE PRACTICE OF THE PRESIDENT OF THE ENERGY REGULATORY OFFICE

Abstrakt

Proces stosowania prawa wiąże się nieodmiennie z jego wykładnią. Rzutują na niego z jednej strony dyrektywy interpretacyjne, zaś z drugiej normy sankcyjne penalizujące wyrządzenie przez urzędnika szkody przedsiębiorstwu lub Skarbowi Państwa, a nawet przewidujące odpowiedzialność odszkodowawczą. Mają one różnicowany charakter i zostały ujęte w różnych aktach prawnych.

Publikacja ma na celu zbadanie, czy regulacje obowiązujące w tym zakresie stymulują wśród funkcjonariuszy publicznych zachowania proprzedsiębiorcze, czy też profiskalne. Analizie poddano przepisy regulujące zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony oraz przesłanki aktualizacji odpowiedzialności urzędniczej i dolegliwość ewentualnej sankcji, w celu dokonania oceny skuteczności i zupełności gwarancji procesowych przyznanych przedsiębiorstwom energetycznym. W ramach analizy autor odwołuje się ponadto do wybranych przykładów z orzecznictwa Prezesa URE, omawiając występujący w nich stan faktyczny.

Wyniki badań prowadzą do wniosku, iż obowiązujące przepisy nie stanowią dla Prezesa URE wystarczającego bodźca do przyjmowania interpretacji przychylniej dla przedsiębiorców. Perspektywa poniesienia konsekwencji na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych działa bardziej sugestywnie niż obawa wyrządzenia szkody przedsiębiorcy. Urzędnicy wydający niekorzystne decyzje nie obawiają się konsekwencji z uwagi na przysługujące przedsiębiorcy prawo odwołania się od decyzji do sądu. Potrzebna jest zmiana przepisów albo krytyczna weryfikacja orzecznictwa Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przez sądy, w celu wyeliminowania istniejącego zagrożenia dla przedsiębiorstw energetycznych.

Słowa kluczowe: uznanie administracyjne, Prezes URE, kary pieniężne, rozstrzygnięcie na korzyść strony, odpowiedzialność majątkowa

Abstract

The process of applying the law is invariably related to the process of its interpretation. This process is influenced on the one hand by interpretative directives, and on the other by sanction norms penalizing the damage caused by an official to an enterprise or the State Treasury, and even providing for liability for damages. They have a diverse character and are included in various legal acts.

The paper aims to examine whether the regulations in force in this area stimulate pro-entrepreneurial or pro-fiscal behavior among public officials. The provisions regulating the principle of resolving doubts in favor of the party, as well as the premises for updating clerical liability and the severity of possible sanctions are analyzed in order to assess the effectiveness and completeness of procedural guarantees granted to energy companies. As part of the analysis, the author also refers to selected examples from the jurisprudence of the President of the Energy Regulatory Office discussing the facts and settled decisions.

The results of the study lead to the conclusion that the current regulations do not provide the President of the ERO with sufficient incentive to adopt an interpretation favorable to entrepreneurs. The prospect of incurring consequences under the Act on liability for violation of public finances is more motivating than the fear of harming an entrepreneur. Officials issuing unfavorable decisions are unafraid of consequences from the right of the entrepreneur to appeal the decision to court. A change of regulations is needed, or critical verification of the jurisprudence of the President of the Energy Regulatory Office by courts in order to eliminate the existing threat to energy enterprises.

Keywords: administrative discretion, the President of the ERO, financial penalties, resolving doubts in favor of the party, financial liability

1. Wprowadzenie

Zasadnicze znaczenie dla rzeczywistości funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych na rynku ma otoczenie regulacyjne. Konieczność wdrażania licznych postanowień prawa UE do ustawodawstwa krajowego, jak i realizacja bieżącej polityki państwa skutkuje licznymi zmianami legislacyjnymi. Pośpiech we wdrażaniu wielu z nich, wynikający z obawy przed sankcją grożącą za brak wdrożenia w terminie, skutkuje nierzadko wieloma niedoskonałościami legislacyjnymi. Jakość przepisów prawa administracyjnego należy ocenić jako złą¹.

Stosowanie prawa wymaga dekodowania norm zawartych w przepisach. Owe niedoskonałości legislacyjne powodują, że jest niekiedy bardzo trudne. Szczególnie problematyczna jest sytuacja, gdy interpretacja przepisów przez urzędnika wiąże się z ustaleniem wysokości dochodów Skarbu Państwa, jego jednostek organizacyjnych, czy nawet państwowych osób prawnych. W takim bowiem przypadku w grę wchodzi również zasady penalizujące naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Nie sposób ponadto nie zauważyć naturalnej różnicy interesów występującej pomiędzy państwem i jego agendami a przedsiębiorcą energetycznym funkcjonującym w krajowych ramach regulacyjnych. O ile bowiem w interesie przedsiębiorcy jest ponoszenie jak najniższych obciążeń fiskalnych, o tyle w interesie państwa (przynajmniej tym doraźnym) jest zapewnienie maksymalnych wpływów do budżetu.

Obok wiedzy i doświadczenia osoby stosującej prawo na rezultat dekodowania normy postępowania z przepisów wpływają również przewidziane przez prawo normy przewidujące odpowiedzialność za niezgodne z prawem zachowanie władzy publicznej. Odpowiedzialność ta ma jednak dwojaki charakter, spoczywając z jednej strony na organie stosującym prawo, zaś z drugiej na urzędniku podejmującym decyzję co do wyboru właściwej wykładni przepisów. Tym samym możemy mówić o odpowiedzialności Skarbu Państwa, jak i odpowiedzialności osobistej (służbowej i majątkowej) funkcjonariusza publicznego. Poziom dolegliwości ewentualnych sankcji, zwłaszcza o charakterze bezpośrednio oddziaływających na sytuację majątkową lub służbową urzędnika, może w istotny sposób wpływać na kierunek podejmowanych przez

1 D. Gregorzyc, *O rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 8, s. 47.

niego decyzji. Jest to problematyka szczególnie istotna w sytuacjach, gdy dokonana zgodnie z zasadami wykładni przepisów prawa nie prowadzi do jednoznacznych rezultatów.

Niniejsza publikacja nie ma na celu dokonania oceny, czy funkcjonujące zasady odpowiedzialności państwa są adekwatne do celu, jakim jest zagwarantowanie, że wyrządzona przedsiębiorcy szkoda zostanie naprawiona. Autor postawił sobie za zadanie zbadanie, czy regulacje obowiązujące w tym zakresie stymulują wśród funkcjonariuszy publicznych zachowania proprzedsiębiorcze, czy też profiskalne, i jakie skutki wywierają na sytuację podmiotów regulowanych. W artykule przeprowadzana została szeroka analiza obowiązującego ustawodawstwa, w celu przedstawienia czynników wpływających na proces decyzyjny organów administracji i na kierunek interpretowania przepisów, jak również wagę konsekwencji, jakie ponoszą osoby stosujące prawo w przypadku ich naruszenia.

2. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów (*in dubio pro libertate*)

Zasada przyjaznej interpretacji przepisów występuje w polskim prawie administracyjnym w dwóch miejscach. W art. 7a k.p.a.² oraz w art. 11 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców³ ustawodawca wprowadził przepis, w myśl którego, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź też ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Zasada ta funkcjonowała w doktrynie prawa administracyjnego i orzecznictwie jeszcze przed wprowadzeniem wspomnianych regulacji lecz wywodzona była zarówno z zasad ogólnych k.p.a. jak i z zasady wykładni zgodnej z konstytucją, która to jest rozumiana jest jako dyrektywa wyboru, odrzucająca takie możliwości interpretacyjne przepisów, które prowadzą do rezultatów niezgodnych z zasadami konstytucyjnymi⁴. Ma to znaczenie w tych przypadkach, w których z przepisów Konstytucji RP można wywieść zasadę mającą zastosowanie w danym stanie faktycznym.

Ustanowiona w art. 7 k.p.a. zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli dawała podstawy do wyprowadzenia domniemania załatwiania sprawy na korzyść strony. Co więcej, zakres domniemania nie został ograniczony przedmiotowo, a zatem funkcjonował zarówno w sprawach, których przedmiotem było nałożenie obowiązku jak i przyznanie uprawnienia. Taki kierunek wykładni przepisów prawa materialnego nakazywał nadanie rozstrzygnięciu treści korzystnej dla strony, o ile nie zachodziła kolizja pozytywnego rozstrzygnięcia z interesem publicznym⁵.

Obowiązek rozstrzygania wątpliwości na korzyść obywatela wywodzony był również z zasady pogłębiania zaufania. Tylko rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść obywateli może pogłębić ich zaufanie do organów państwa⁶.

2 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 735.

3 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2021 poz. 162.

4 Wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., II GSK 1365/10, LEX 1124037.

5 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis – komentarz do art. 7a k.p.a.

6 Wyrok NSA z 23 września 1982 r., II SA 1031/82, LEX 9701.

Wprowadzenie zasady *in dubio pro libertate* do dwóch aktów prawa administracyjnego, pomimo funkcjonowania zasady w praktyce stosowania prawa, wskazuje na wolę ustawodawcy uczynienia jej bardziej klarowną dla organów administracji. Świadczy to o znaczeniu, jakie tej zasadzie przypisuje ustawodawca i roli, jaką powinna ona odegrać w procesie stosowania prawa przez administrację publiczną. Nadanie jej rangi zasady ogólnej ma znaczenie dla ukształtowania reguł wykładni materialnego prawa administracyjnego⁷.

Ustawa posługuje się pojęciem wątpliwości co do treści normy prawnej, nie zaś przepisu. Norma prawna jako nakaz właściwego zachowania powstaje w rezultacie przeprowadzenia procesu jej dekodowania z jednego lub więcej przepisów. Uzasadnienie ustawy zmieniającej wskazuje, że zasada *in dubio pro libertate* dotyczy sytuacji, w których wykładnia mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, dokonana zgodnie z zasadami i dyrektywami wykładni, wynikającymi z prawoznawstwa, może prowadzić do kilku rezultatów. Odnosi się ona zatem do przypadków, w których organ, dokonując analizy i obiektywnej oceny możliwych procesów oraz wyników wykładni, stwierdza, że kilka wykładni może być uznanych za prawidłowe.

Zasada może być stosowana dopiero na ostatnim etapie procesu wykładni⁸, lecz nie czyni jej to dyrektywą nadrzędną w stosunku do innych zasad wykładni. Przeciwnie, pełni ona rolę uzupełniającą, gdyż jej zastosowanie wchodzi w grę dopiero wówczas, gdy posłużenie się innymi zasadami wykładni nie daje jednoznacznego rezultatu⁹. Z samego przepisu jednoznacznie wynika, iż zasada *in dubio pro libertate* znajduje zastosowanie jedynie w przypadku tych postępowań administracyjnych, w których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia. Zwłaszcza bowiem w tego rodzaju postępowaniach niejasność przepisów nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji dla stron, albowiem mogłoby to godzić w ich gwarantowane konstytucyjnie prawa¹⁰. Zasada *in dubio pro libertate* ma na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów¹¹. Powinna mieć zastosowanie w przypadku, gdy organ administracji dysponuje możliwością przyjęcia dwóch racjonalnych wykładni danego przepisu¹². W takich przypadkach wymaga ona rozważenia wyniku wykładni postulowanego przez stronę¹³.

Zasada przyjaznej interpretacji nie zawsze będzie miała jednak zastosowanie. Ustawodawca wyłączył jej stosowanie w sprawach, w których wprawdzie przedmiotem postępowania jest

7 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis.

8 F. Elżanowski w: M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Duże Komentarze Becka, C.H. Beck Warszawa 2018, Legalis; wyrok WSA we Wrocławiu z 18 września 2018 r., II SA/Wr 391/18, LEX 2571233; zob. też komentarze do art. 11 u.p.p.: P. Kwiatkowski w: A. Pietrzak (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX; K. Kokocińska w: M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX.

9 Odmiennie D. Grzegorzczak, zdaniem którego wprowadzona w art. 7a k.p.a. zasada nakazuje stosować zasadę przyjaznej interpretacji przepisów na wszystkich etapach stosowania wykładni, a więc nie tylko w celu usuwania niejasności zwrotów użytych w przepisie prawnym (klaryfikacji), lecz również na innych etapach budowania normy prawnej, w tym wykładni usuwającej sprzeczność stosowanych przepisów (walidacyjnej) (zob. D. Grzegorzczak, *O rozstrzygnięciu...*, s. 48.)

10 F. Elżanowski w: M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks...*, Legalis – komentarz do art. 7a.

11 Wyrok WSA w Krakowie z 8 października 2018 r., II SA/Kr 852/18, LEX 2567070; wyrok WSA we Wrocławiu z 18 września 2018 r., II SA/Wr 391/18.

12 Por. tamże.

13 Wyrok WSA w Olsztynie z 5 lipca 2018 r., II SA/Ol 341/18, LEX 2526243.

nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, jednakże wymaga tego ważny interes publiczny lub postępowanie przed organem dotyczy spraw osobowych funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych. Przepis zawiera przykładowe wyliczenie tego, co rozumieć należy przez ważny interes publiczny. Wskazane zostały istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego.

Naruszenie obowiązku uwzględnienia zasady przyjaznej interpretacji przepisów przy wydawaniu decyzji stanowi naruszenie przepisów prawa, które ma wpływ na treść decyzji. Obowiązuje ona również w postępowaniu odwoławczym i powinna skutkować zmianą treści rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu I instancji. W przypadku rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny kontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji uwzględnia zastosowanie tej zasady jako podstawę uchylenia decyzji podjętej z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy¹⁴.

3. Odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej

Na wynik wykładni przepisów prawa wpływają dyrektywy interpretacyjne takie jak zasada *in dubio pro liberate* oraz normy o charakterze sankcyjnym. Przepisy przewidują odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną przedsiębiorcy przy wykonywaniu władzy publicznej. Powstaje ona wtedy, gdy zadania publiczne państwa nie są realizowane lub są wykonywane nieprawidłowo. Stan taki obciąża władzę publiczną na zasadach określonych w art. 417 k.c.¹⁵ Zasady te stanowią samodzielną podstawę odpowiedzialności, co oznacza, że w stosunku szkód wyrządzonych przy wykonywaniu władzy publicznej nie będą stosowane inne, wchodzące w grę podstawy odpowiedzialności *ex delicto* zawarte w szczególności w art. 416, 427, 429 i 430 k.c. Art. 417 wprowadził – w sensie konstrukcyjnym – nowy mechanizm odpowiedzialności związanej nie tyle z relacją wiążącą bezpośredniego sprawcę i podmiot odpowiedzialny (tj. funkcjonariusza publicznego i państwo), lecz z istotą i charakterem czynów, które wywołują szkodę, a mieszczą się w pojęciu wykonywania władzy publicznej¹⁶. Trzymając się tradycyjnego podziału na odpowiedzialność za czyn własny i cudzy, odpowiedzialność przewidzianą przez art. 417 k.c. za wykonywanie władzy publicznej można uznać za przypadek odpowiedzialności za czyn własny¹⁷. Odpowiedzialność przewidziana na gruncie tego przepisu nie będzie mieć zastosowania w sytuacji, w której zasady przypisania odpowiedzialności za wyrządzenie szkody przy wykonywaniu władzy publicznej zostały określone w przepisach szczególnych (art. 421 k.c.).

Odpowiedzialność, o której mowa, powstaje z tytułu niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej. Posłużenie się pojęciem bezprawności w oderwaniu od zagadnienia winy funkcjonariusza spełnia kryterium obiektywności, zgodnie

14 B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Legalis.

15 Wyrok SA w Krakowie z 17 lipca 2018 r., I ACa 1624/17, LEX 2563101; ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740 z późn. zm.

16 K.J. Matuszyk, M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, LexisNexis Warszawa 2009, LEX.

17 E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, System Prawa Administracyjnego, t. 12, Warszawa 2016, s. 199.

z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Bezprawność jest kategorią obiektywną, podlegającą ocenie sądu. Zasadniczo nie wymaga dowodu¹⁸. Wykazanie winy funkcjonariusza nie jest niezbędne dla zaistnienia odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem wykonywanie przez niego władzy publicznej¹⁹.

Na gruncie prawa cywilnego tradycyjnie przyjmuje się, że zachowaniem bezprawnym jest takie zachowanie, które narusza reguły postępowania w postaci nakazów lub zakazów, obejmując ponadto normy płynące z klauzul generalnych o charakterze moralnym i obyczajowym, takie jak np. zasady współżycia społecznego²⁰, sprzeczność zachowania z ogólnie pojmowanym porządkiem²¹. Odpowiedzialność za szkodę wywołaną zachowaniem bezprawnym ciąży na Skarbie Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej osobie prawnej działającej w sferze imperium. Wykonywanie władzy publicznej możliwe jest w oparciu o kompetencje wynikające bezpośrednio z przepisów prawa, ale również takie, które zostały przyznane jednostce samorządu terytorialnego lub innej osobie prawnej wykonującej zadania publiczne na podstawie porozumienia zawartego w wykonaniu właściwych przepisów, zawierających upoważniającą normę kompetencyjną²².

Szczegółowe zasady odpowiedzialności państwa za dokonywanie lub zaniechanie czynności konwencjonalnych (akt normatywny, orzeczenie, decyzja) określa art. 417¹ k.c.²³ Z uwagi na zakres rozważań, szczególnie interesujące jest wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji (art. 417¹ § 2 k.c.). Regulacja ta wprowadza pewne ograniczenia w stosunku do normy generalnej wynikającej z art. 417 k.c., uzależniając aktualizację odpowiedzialności Skarbu Państwa od wcześniejszego dokonania czynności konwencjonalnej przez pokrzywdzonego. W tym przypadku czynnością konwencjonalną, którą musi dokonać pokrzywdzony w celu skutecznego domagania się odszkodowania, jest uzyskanie stwierdzenia we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, o ile przepisy nie stanowią inaczej. Uzyskanie takiego prejudykatu determinuje dopuszczalność dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej przed sądem powszechnym²⁴. Wydaje się oczywiście, że podstawy odpowiedzialności nie może stanowić wydanie nieprawomocnej i niewykonanej decyzji (orzeczenia), czy nawet wadliwej, która została następnie skorygowana przez instancję odwoławczą. Przeciwnie godziłoby to w zasadę instancyjności postępowania²⁵. Odmienne kształtuje się natomiast sytuacja w przypadku nieprawomocnych decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W takim przypadku zostaje zachowana możliwość kompensacji na podstawie będzie reguły ogólnej zawartej w art. 417 k.c.

W przypadku gdy zdarzeniem wyrządzającym szkodę jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, o jej bezprawności przesądza stwierdzenie, że została ona wydana z naruszeniem

18 Tamże, s. 201.

19 Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, LEX 50257.

20 Wyrok SN (7 sędziów) z 31 stycznia 1968 r., III PRN 66/67, LEX 4619; wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00.

21 E. Bagińska w: E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 200.

22 G. Karaszewski w: J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX – komentarz do art. 417 k.c.

23 A. Olejniczak w: A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom III. *Zobowiązania – część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, LEX.

24 A. Cebera, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, LEX.

25 Wyrok SN z 28 marca 2007 r., II CSK 523/06, LEX 253425.

prawa. Orzeczenie nadzorcze wydane w tym przedmiocie wiąże sąd cywilny w zakresie istnienia przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Odmienną kwestią jest natomiast wykazanie związku pomiędzy decyzją, której wydanie nastąpiło z naruszeniem prawa, a wyrządzeniem szkody²⁶. Obowiązek wykazania we właściwym postępowaniu, że decyzja ostateczna jest niezgodna z prawem, odnosić należy do regulacji postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnym (art. 16 k.p.a., art. 3 p.p.s.a.²⁷). Dopiero decyzja wydana po przeprowadzeniu takiego postępowania pozwala stwierdzić, czy spełniona została przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej. Do dokonania takiej oceny nie został powołany sąd powszechny, stąd jej wydanie dokonanie przez sąd należy uznać za niedopuszczalne, bowiem wkracza w sferę, która nie należy do jego kompetencji²⁸. Dla uzyskania prejudykatu, o którym mowa w art. 417 § 2 k.c., nie jest niezbędne wyeliminowanie decyzji wyrządzającej szkodę z obrotu prawnego. Wystarczające jest rozstrzygnięcie, ograniczające się do stwierdzenia naruszenia prawa. Przesłanka konieczna dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych zostanie tym samym spełniona²⁹.

O ile wskazanie w kodeksie cywilnym zasad odpowiedzialności państwa pozwoliło określić przesłanki dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, o tyle ten rodzaj odpowiedzialności nie ma istotnego znaczenia dla funkcjonariusza publicznego stosującego prawo w indywidualnej sprawie przedsiębiorcy. Kluczowe znaczenie ma bowiem to, kto poniesie ciężar ekonomiczny naprawienia szkody, zaś co do zasady ewentualne konsekwencje naruszenia przez urzędnika prawa odczuje jedynie Skarb Państwa. Teoretyczną możliwość skierowania roszczenia regresowego do funkcjonariusza publicznego daje art. 441 § 3 k.c., przewidujący możliwość zwrotnego roszczenia dla osoby, która naprawiła szkodę mimo braku winy, do czego była zobowiązana w stosunku do sprawcy szkody, jeśli szkoda powstała nie z jej winy³⁰. W kontekście szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza publicznego rola tego przepisu jest jednak niewielka z uwagi na art. 120 k.p.³¹, ograniczający odpowiedzialność odszkodowawczą pracownika³². W myśl art. 119 k.p. odszkodowanie ustala się w wysokości wyrządzonej szkody, jednak nie może ono przewyższać kwoty trzymiesięcznego wynagrodzenia, przysługującego pracownikowi w dniu wyrządzenia szkody. Zagrożenie wyrażające się w ewentualnej dolegliwości finansowej, wynikającej z konieczności naprawy szkody, nie stanowi tym samym skutecznej prewencji przed naruszeniem prawa przez funkcjonariusza publicznego.

26 Wyrok SN z 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, LEX 163987; wyrok SN z 14 marca 2014 r., III CSK 152/13, LEX 1463869; wyrok SN z 28 lutego 2017 r., I CSK 148/16, LEX 2294409; wyrok SN z 25 maja 2017 r., II CSK 584/16, LEX 2321871; wyrok SN z 25 marca 2019 r., I CSK 121/18, LEX 2638615.

27 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2325 z późn. zm.; wyrok SA w Szczecinie z 27 listopada 2018 r., I ACa 99/18, LEX 2624395.

28 Wyrok SN z 7 października 2010 r., IV CSK 206/10, LEX 677776.

29 A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, LEX; K.J. Matuszyk, M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, LEX.

30 Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, obowiązek zwrotu przez funkcjonariuszy publicznych kwot odszkodowań wypłacanych przez organy egzekwowany jest w praktyce bardzo rzadko. Uzasadnienie projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Druk sejmowy nr 1407.

31 Ustawa z dnia 27 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1320.

32 J.M. Kondek, *Polskie uregulowanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną na tle regulacji Republiki Czeskiej i Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2007, nr 4, s. 49-58.

4. Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

Uchwalenie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa³³ miało na celu zahamowanie i odwrócenie niekorzystnych trendów wykonywania prawa przez aparat administracyjny (wadliwe rozstrzygnięcia, działania podejmowane poza postępowaniem administracyjnym lub nieuzasadnioną bierność, wyrządzające obywatelom – w tym przedsiębiorcom – bardzo poważne szkody). Mechanizmem skutecznie zapobiegającym wynaturzeniom w funkcjonowaniu administracji miało być przede wszystkim sprawne i nieuchronne obciążanie urzędników – przynajmniej w ograniczonym zakresie – materialnymi skutkami ich bezprawnych działań, a więc wprowadzenie osobistej odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za wyrządzoną szkodę³⁴.

Zakresem podmiotowym ustawy objęci zostali funkcjonariusze publiczni, Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty ponoszące odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej. Zamknięty katalog podmiotów ponoszących odpowiedzialność na podstawie przepisów u.o.m.f.p. jest więc stosunkowo wąski i podlega dalszemu ograniczeniu, biorąc pod uwagę definicje legalne z art. 2 wspomnianej ustawy.³⁵ Odpowiedzialność funkcjonariusza ma charakter regresowy. Oznacza to, że poszkodowany podmiot nie może skierować swoich roszczeń bezpośrednio do niego, lecz musi w pierwszej kolejności skorzystać z uprawnień wynikających z art. 417 k.c.

Regresowy charakter odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego uwidacznia również to, iż ewentualne roszczenie wobec niego powstaje dopiero po wypłaceniu odszkodowania za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej przez zobowiązany organ. Przesłanki powstania odpowiedzialności są zbliżone do regulacji regresu, zawartej w kodeksie cywilnym. Wątpliwości może więc budzić zasadność tworzenia całkiem nowego reżimu prawnego i uregulowanie zasad odpowiedzialności w odrębnej ustawie³⁶.

Warunki zaistnienia odpowiedzialności zostały określone w art. 5 u.o.m.f.p. Stosownie do tego przepisu, o majątkowej odpowiedzialności funkcjonariusza można mówić dopiero w razie łącznego zaistnienia następujących przesłanek:

- 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez odpowiedzialny podmiot odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;
- 3) rażące naruszenie prawa zostało stwierdzone zgodnie z art. 6 u.o.m.f.p.

Odpowiedzialność osobista uwarunkowana jest więc zaistnieniem kwalifikowanej formy naruszenia prawa. Musi mieć ono charakter rażący, co stanowi zasadniczy problem na tle omawianego zagadnienia. Z uwagi na wiążącą się z tym odpowiedzialność osobistą o cha-

33 Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, t.j. Dz.U. 2011 Nr 34, poz. 173.

34 Druk sejmowy nr 1407.

35 B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2012.

36 Por. Druk sejmowy nr 1407.

rakterze majątkowym, definicja rażącego naruszenia prawa musi być interpretowana ściśle. Stanowi to w praktyce ograniczenie zakresu odpowiedzialności względem postanowień k.c., gdzie przesłanką jest niezgodność z prawem (bezprawność) działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej.

Judykatura jest niejednolita i prezentuje odmienne koncepcje rozumienia pojęcia rażącego naruszenia prawa³⁷. Niewątpliwie nie każde naruszenie prawa będzie miało charakter rażący. Naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, nie może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzoru, jeżeli nie nosi cech rażącego naruszenia prawa³⁸. Zgodnie z definicją słownikową rażący to dający się łatwo stwierdzić, wyraźny, oczywisty, niewątpliwy, bezsporny, bardzo duży³⁹. Stwierdzenie nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa może nastąpić w wypadku zastosowania w kwestionowanym rozstrzygnięciu normy prawnej, której znaczenie można ustalić w sposób niewątpliwy, bezsporny. Nie może być zatem podstawą do takiego działania norma prawna, co do treści której istnieją istotne rozbieżności w orzecznictwie⁴⁰. Zwłaszcza ten ostatni pogląd wart jest uwagi w kontekście rozważań nad odpowiedzialnością osobistą funkcjonariusza publicznego, podejmującego decyzję w przedmiocie stosowania prawa w sytuacjach niejednoznacznych.

Innym istotnym zagadnieniem jest ograniczenie odpowiedzialności do przypadków wydawania decyzji lub postanowień, wynikających z ustawowej definicji funkcjonariusza publicznego, zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.m.f.p. Tym samym spod regulacji ustawy wyłączone zostały przypadki, gdy wykonywanie władzy publicznej odbywa się w innej formie. Tytułem przykładu warto tu wskazać sporządzany przez Prezesa URE wykaz odbiorców przemysłowych, w przypadku którego zawarcie przedsiębiorstwa w dokumencie przesądza o prawie do uzyskania oszczędności wynoszących nierzadko wiele milionów złotych.

Kolejne utrudnienia w stosowaniu przepisów o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa wynika z faktu, iż katalog trybów postępowań umożliwiających uzyskanie prejudykatu ma charakter zamknięty. Uzyskanie orzeczenia stwierdzającego rażące naruszenie prawa w ramach innej procedury nie pozwala na traktowanie go jako prejudykatu, mimo że mogłoby ono pełnić taką rolę na gruncie art. 417¹ § 2 lub 3 k.c. Kolejne utrudnienia wynikają z regulacji procesowych (czy materialno-procesowych), jak np. ograniczenia odnoszące się do stwierdzania nieważności decyzji i postanowień ze względu na przesłanki negatywne, zakazy ustawowe, mieszaný model postępowania, czy związanie wyrokiem sądu⁴¹. Ustawowe rozwiązania w zakresie ścieżki zaskarżania rozstrzygnięć niektórych organów powodują, iż wydawane orzeczenia nie mają charakteru prejudykatu wymaganego przez ustawę. Zwłaszcza w kontekście rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezesa URE warto zauważyć, iż stosownie do art. 479⁵³ k.p.c.⁴² SOKiK oddala odwołanie od decyzji Prezesa Urzę-

37 Szeroko na ten temat, zob. A. Bielska-Brodziak, G. Krawiec, Z. Tobor w: *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, LEX – komentarz do art. 1 u.o.m.f.p.

38 Wyrok NSA z 31 stycznia 2006 r., I OSK 883/05, LEX 299873.

39 *Rażący* [hasło], w: W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/razacy;5488939.html> [dostęp: 15.05.2021].

40 Wyrok NSA z 20 października 2006 r., II FSK 113/06, LEX 281145.

41 A. Matan, *Rażące naruszenie prawa...*, LEX.

42 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1575 z późn. zm.

du, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia, zaś w razie uwzględnienia odwołania – uchyla zaskarżoną decyzję lub zmienia w całości bądź w części i orzeka co do istoty sprawy. Przepis ten, w postępowaniu toczącym się z odwołania od decyzji Prezesa URE, nie przyznaje SOKiK jednocześnie uprawnienia i obowiązku do orzekania w przedmiocie rażącego naruszenia prawa, tak jak robi to np. art. 471^{31a} § 3 k.p.c., regulujący wydawanie rozstrzygnięć w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, oraz nieuczciwych praktyk wykorzystujących przewagę kontraktową.

Dalsze ograniczenia odpowiedzialności przewiduje art. 9 u.o.m.f.p., w myśl którego odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego ograniczona jest do wysokości odszkodowania wypłaconego na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody przez podmiot odpowiedzialny za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, nie więcej jednak niż dwunastokrotność miesięcznego wynagrodzenia, przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu. Ograniczenie to nie dotyczy przypadków wyrządzenia szkody z winy umyślnej.

5. Odpowiedzialność osobista za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Ostatnim rodzajem odpowiedzialności wymagającym omówienia jest odpowiedzialność grożąca nie za wyrządzenie szkody przedsiębiorstwu, lecz za wyrządzenie szkody państwu. Jej charakter jest sporny. W doktrynie można spotkać poglądy przypisujące jej cechy właściwe dla odpowiedzialności dyscyplinarnej, quasi-karnej lub łączącej elementy karne i administracyjne⁴³.

Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają:

- 1) osoby pełniące funkcje kierowników jednostek sektora finansów publicznych albo wchodzące w skład ich organów wykonawczych;
- 2) pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w prawie zamówień publicznych;
- 3) osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych oraz osoby wchodzące w skład ich organów wykonawczych;
- 4) osoby niebędące pracownikami jednostek sektora finansów publicznych, którym zamawiający powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego⁴⁴.

Odpowiedzialność przewidzianą w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁵ ponoszą więc przede wszystkim osoby pełniące funkcje kierowników jednostek sektora finansów publicznych oraz ich pracownicy,

43 Szerzej na ten temat, zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, LEX.

44 A. Kościńska-Paszowska w: A. Kościńska-Paszowska, K. Borowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012 – komentarz do art. 4 u.n.f.p.

45 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 289.

którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych może wynikać z nieustalenia (lub ustalenia w zbyt niskiej wysokości), niepobrania, niedochodzenia lub niezgodnego z przepisami umorzenia należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych. Należności te mogą wynikać bezpośrednio z przepisów (np. opłaty), umów, deliktów bądź czynności administracyjnych (np. decyzji ustalającej wysokość kary)⁴⁶.

Zakres przedmiotowy możliwych naruszeń przewidzianych ustawą jest więc bardzo szeroki i obejmuje również działania Prezesa URE, sankcjonujące naruszenie realizacji obowiązków publicznoprawnych. W art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁴⁷, ustawodawca określając zakres naruszeń ustawy podlegających penalizacji, stwierdza: „Karze pieniężnej podlega ten, kto [...]”. Natomiast stosownie do art. 56 ust. 2 karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, wymierza Prezes URE. Oznacza to, że jest on nie tyle uprawniony, co zobowiązany do wymierzenia kary pieniężnej, a odstąpić od jej wymierzenia może jedynie na podstawie art. 56 ust. 6a u.p.e. Obowiązek wymierzenia kary rodzi każdorazowo ryzyko interpretacji, iż powinna ona zostać wymierzona, a brak jej wymierzenia stanowić będzie brak określenia należności publicznoprawnej, a więc działanie penalizowane na gruncie u.n.f.p.

Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa art. 31 u.n.f.p. Należą do nich:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) kara pieniężna;
- 4) zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Kara pieniężna wymierzana jest w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jest ono obliczane na zasadach takich jak kalkulacja wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia. Jeżeli ustalenie wysokości wynagrodzenia nie jest możliwe, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Natomiast karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi wymierza się na okres od roku do pięciu lat.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma więc charakter odpowiedzialności osobistej. Warunkiem jej poniesienia jest możliwość przypisania osobie naruszającej dyscyplinę finansów publicznych winy w czasie popełnienia naruszenia (art. 19 ust. 2 u.n.f.p.), natomiast przepisy tej ustawy nie wymagają dla powstania odpowiedzialności urzędnika, by uszczuplenie dochodów Skarbu Państwa miało miejsce w związku z rażącym naruszeniem prawa.

46 T. Robaczyński, P. Gryśka, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2006, Legalis – komentarz do art. 5 u.n.f.p.

47 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 716.

6. Wybrane przykłady z orzecznictwa Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

Dla lepszego zobrazowania problematyki referatu zasadne jest omówienie wybranych przykładów z orzecznictwa Prezesa URE i sądów rozpatrujących odwołania od decyzji wydawanych przez ten organ.

Jedną z kluczowych kompetencji Prezesa URE jest jego uprawnienie do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, przewidziane w art. 56 ust. 6a u.p.e. Warunkiem jego zastosowania jest znikomy stopień szkodliwości czynu oraz zaprzestanie naruszania prawa lub realizacja obowiązku przez podmiot rynku energetycznego. Zaistnienie tych przesłanek jest ocenne i często kwestionowane przez organ.

Przykładem takiej sytuacji jest stan faktyczny, będący przedmiotem orzekania w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2016 (VI ACa 936/15)⁴⁸. Oceniając ten przypadek należy mieć na uwadze również art. 81a § 1 k.p.a., wprowadzający zasadę, że, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego są rozstrzygane na korzyść strony. Sprawa ta dotyczyła apelacji od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, który rozstrzygał w przedmiocie odwołania od decyzji Prezesa URE. W decyzji tej organ wymierzył jednemu z przedsiębiorców działających na rynku paliw ciekłych karę pieniężną za naruszenie standardów jakościowych paliw ciekłych. Oceniając kluczową przesłankę odstąpienia od wymierzenia kary, jaką jest znikomy stopień szkodliwości czynu, sąd stanął na stanowisku, iż jest on wyższy niż znikomy, co jego uniemożliwiło odstąpienie od wymierzenia kary. W sytuacji budzącej wątpliwości, mając do wyboru dwa rozwiązania, organ orzekł profiskalnie, nakładając na przedsiębiorcę obowiązek uiszczenia kary pieniężnej płatnej do budżetu państwa.

W swoim orzeczeniu SA w Warszawie zmienił decyzję Prezesa URE w ten sposób, iż odstąpił on od wymierzenia kary pieniężnej temu przedsiębiorcy. Sąd wziął pod uwagę, iż naruszenie parametrów jakościowych paliwa było nieznaczne oraz uwzględnił inne okoliczności popełnienia czynu, przemawiające za odstąpieniem od wymierzenia kary. Odmienne oceniał on kluczową przesłankę odstąpienia od wymierzenia kary, jaką jest znikomy stopień szkodliwości czynu. W sytuacji wątpliwej, gdy możliwe było zajęcie dwóch różnych stanowisk, sąd stanął po stronie przedsiębiorcy.

Zaobserwować można pewien niepokojący automatyzm działania Prezesa URE, który nawet w sprawach, w których stopień naruszenia obowiązujących norm jakościowych paliw jest stosunkowo niewielki (ok. 3–4%) decyduje się na wymierzenie kary pieniężnej, argumentując, iż nie ma podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary z uwagi na wyższą niż znikoma szkodliwość popełnionego czynu.

Kolejna sprawa warta przywołania dotyczy obowiązków umarzania świadectw pochodzenia lub wniesienia opłaty zastępczej, nakładanych przez przepisy ustaw z dziedziny szeroko rozumianego prawa energetycznego (dotyczące odnawialnych źródeł energii, efektywność energetycznej i kogeneracji), gdzie wysokość zobowiązania zależna jest od ilości sprzedanej energii elektrycznej (określany potocznie jako kolorowanie energii). Prezes URE rozpatrywał

⁴⁸ Wyrok SA w Warszawie z 16 września 2016, VI ACa 936/15, LEX 2152446.

przypadek przedsiębiorcy, który udostępniał innemu przedsiębiorcy energię elektryczną i surowce w celu wykonania czynności przerobu na materiałach powierzonych (umowa przerobu, toolingu). Podmiot świadczący czynności przerobu otrzymywał za swoje usługi wynagrodzenie, zaś własność surowców niezbędnych do realizacji czynności nigdy nie przechodziła na niego. Zlecający czynności pozostawał więc właścicielem surowców (w tym energii) oraz produktu powstałego w rezultacie realizacji umowy. Pomimo braku sprzedaży energii elektrycznej, Prezes URE stanął na stanowisku, iż umowa ta została zawarta w celu obejścia prawa, i wymierzył przedsiębiorcy kary pieniężne za brak realizacji obowiązków umorzenia świadectw pochodzenia lub wniesienia opłaty zastępczej.

Sprawa ta stanowi w mojej ocenie modelowy przykład próby rozszerzania zakresu regulacji powierzonego kompetencjom Prezesa URE. W celu zapobieżenia ewentualnym próbom unikania realizacji obowiązków publicznoprawnych organ ten zajął stanowisko restrykcyjne, pomimo iż wykładnia *in dubio pro libertate* powinna przemawiać za przyjęciem rozstrzygnięcia korzystnego dla przedsiębiorcy. Ewentualne rozszerzenie obowiązków publicznoprawnych w przypadku niepełności regulacji ustawowej powinno mieć miejsce poprzez zmianę ustawy, nie zaś orzecznictwo organu.

Jeszcze inny przypadek dotyczy oceny charakteru ustawowego terminu na wniesienie opłaty zastępczej. Sprawa tego rodzaju rozpatrywana była przez Sąd Najwyższy w dniu 6 lutego 2018 r. (III SK 7/17)⁴⁹ w rezultacie wszczęcia przewodu sądowego po wniesieniu odwołania od jednej z decyzji Prezesa URE. W swojej decyzji prezes urzędu regulacyjnego w pogląd, iż w sytuacji, gdy ustawa nakazuje wniesienie opłaty zastępczej, np. do dnia 31 marca roku następującego po roku realizacji obowiązku (obecnie termin ten mija w dniu 30 czerwca każdego roku), to wniesienie opłaty zastępczej po tym terminie nie może być uznane za realizację obowiązku. W związku z powyższym, w przypadkach, w których opłata zaksięgowana została na rachunku wierzyciela (Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) nawet dzień po ustawowym terminie, skutkowało to wymierzeniem kary pieniężnej. Stosownie do argumentacji Prezesa URE, wynikało to z braku realizacji obowiązku, będącego ustawową przesłanką, której spełnienie jest konieczne do odstąpienia od wymierzenia kary. W wyroku SN nie podzielił wykładni prawa zaprezentowanej przez Prezesa URE i odstąpił od wymierzenia kary przedsiębiorcy, który wniósł wymaganą opłatę zastępczą zaledwie dwa dni po upływie ustawowego terminu. Co więcej, w tym konkretnym przypadku termin 31 marca 2013 r. i następujący po nim 1 kwietnia 2013 r. przypadły na dni ustawowo wolne od pracy. Również i w tym przypadku Prezes URE, mając do wyboru więcej niż jeden możliwy rezultat wykładni prawa, zajął stanowisko niekorzystne dla przedsiębiorcy, które zostało skorygowane przez sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu.

7. Podsumowanie

Ustawodawca wprowadził wprawdzie do systemu prawa zasady nakazujące, aby przy rozstrzyganiu wątpliwych spraw kierować się interesem przedsiębiorcy (w tym przedsiębiorstwa energetycznego), jednakże całością uregulowań, a w szczególności regulacja odpowiedzialności urzędniczej za wyrządzenie szkody, promuje działania zachowawcze i profiskalne urzędników. Zasady odpowiedzialności urzędniczej za rażące naruszenie prawa zawierają wiele

⁴⁹ Wyrok SN z 6 lutego 2018 r., III SK 7/17, LEX 2510180.

ograniczeń i wyłączeń, powodujących, iż przypisanie urzędnikowi odpowiedzialności jest bardzo trudne. W przypadkach niejednoznacznych, gdy możliwe jest przyjęcie więcej niż jednej prawidłowej interpretacji przepisów, jest to wręcz niemożliwe. Nie sposób bowiem wówczas mówić o rażącym naruszeniu prawa. Z kolei odpowiedzialność regresowa pracowników, przewidziana na gruncie kodeksu pracy, ograniczona jest do wysokości trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia, zaś praktyka pokazuje, że w zakresie roszczeń regresowych Skarbu Państwa ma ona charakter raczej teoretyczny.

Realne ryzyko rodzi natomiast poniesienie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Co więcej, przypisanie tej odpowiedzialności kierownikowi jednostki lub osobie, której powierzono wykonywanie określonych w ustawie czynności może prowadzić do sytuacji, gdy pomimo zaproponowania przez pracownika organu prowadzącego postępowanie administracyjne rozstrzygnięcie korzystnego dla przedsiębiorcy, nie zyska ono aprobaty przełożonego, nad którym ciąży perspektywa odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych.

Sposób ukształtowania zasad odpowiedzialności rodzi tym samym realne ryzyko regulacyjne dla przedsiębiorstw energetycznych.

Wydanie decyzji niekorzystnej dla przedsiębiorcy jest rozwiązaniem bezpieczniejszym dla urzędnika, ponieważ decyzja taka może zostać poddana kontroli sądowej, a jej uchylenie lub zmiana skutkować będą jedynie „pogorszeniem statystyki”. Nie wnosząc odwołania od decyzji przedsiębiorca niejako akceptuje rozstrzygnięcie organu. Natomiast wydanie decyzji korzystnej dla przedsiębiorcy, tj. nie ustalającej należności publicznoprawnej, nie będzie za sobą niosło odwołania do sądu, czyli jej poprawność nie zostanie zweryfikowana przez niezależny organ sądowniczy. Może za to rodzić odpowiedzialność po stronie urzędnika. W konsekwencji siła oddziaływania przepisów sankcyjnych jest większa niż siła oddziaływania dyrektyw interpretacyjnych przepisów.

Zasadne wydaje się postulowanie zmian w zakresie zasad odpowiedzialności osobistej funkcjonariuszy publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przy czym zmiany te nie powinny prowadzić do rozszerzenia odpowiedzialności urzędników (np. poprzez zniesienie wymogu, aby naruszenie prawa miało charakter rażący) lecz liberalizację odpowiedzialności poprzez wyłączenie kar pieniężnych z regulacji ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Rozszerzanie odpowiedzialności osobistej, poprzez np. zniesienie wymogu rażącego naruszenia prawa, mogłoby bowiem działać zniechęcająco na osoby rozważające podjęcie zatrudnienia w administracji publicznej, tym samym pogłębiając dotychczasowe problemy kadrowe Urzędu Regulacji Energetyki. Dla jasności i spójności systemu prawa wskazane byłoby ponadto całościowe uregulowanie w kodeksie cywilnym przesłanek odpowiedzialności za szkodę, w tym na zasadach regresowych, ponoszoną przez funkcjonariusza publicznego. Konieczne wydaje się ponadto zniesienie ograniczenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną rażącym naruszeniem prawa wyłącznie do przypadków wydawania decyzji administracyjnych i postanowień.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 735.
 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740 z późn. zm.
 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1575 z późn. zm.
 Ustawa z dnia 27 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1320.
 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 716.
 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2019, poz. 2325 z późn. zm.
 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 289.
 Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1169.
 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2021, poz. 162.

Orzecznictwo

- Wyrok SN (7 sędziów) z 31 stycznia 1968 r., III PRN 66/67, LEX 4619.
 Wyrok NSA z 23 września 1982 r., II SA 1031/82, LEX 9701.
 Wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, LEX 50257.
 Wyrok SN z 6 lutego 2004 r., II CK 433/02, LEX 163987.
 Wyrok NSA z 31 stycznia 2006 r., I OSK 883/05, LEX 299873.
 Wyrok NSA z 20 października 2006 r., II FSK 113/06, LEX 281145.
 Wyrok SN z 28 marca 2007 r., II CSK 523/06, LEX 253425.
 Wyrok SN z 7 października 2010 r., IV CSK 206/10, LEX 677776.
 Wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., II GSK 1365/10, LEX 1124037.
 Wyrok SN z 14 marca 2014 r., III CSK 152/13, LEX 1463869.
 Wyrok SA w Warszawie z 16 września 2016 r., VI ACa 936/15, LEX 2152446.
 Wyrok SN z 28 lutego 2017 r., I CSK 148/16, LEX 2294409.
 Wyrok SN z 25 maja 2017 r., II CSK 584/16, LEX 2321871.
 Wyrok SN z 6 lutego 2018 r., III SK 7/17, LEX 2510180.
 Wyrok WSA w Olsztynie z 5 lipca 2018 r., II SA/OI 341/18, LEX 2526243.
 Wyrok SA w Krakowie z 17 lipca 2018 r., I ACa 1624/17, LEX 2563101.
 Wyrok WSA we Wrocławiu z 18 września 2018 r., II SA/Wr 391/18, LEX 2571233.
 Wyrok WSA w Krakowie z 8 października 2018 r., II SA/Kr 852/18, LEX 2567070.
 Wyrok SN z 25 marca 2019 r., I CSK 121/18, LEX 2638615.

Dokumenty urzędowe

- Uzasadnienie projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Druk sejmowy nr 1407.

Publikacje naukowe

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
 Bagińska E., Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, System Prawa Administracyjnego, t. 12, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2016.
 Bielska-Brodziak A. (red.), *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
 Cebera A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
 Ciszewski J., Nazaruk P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.
- Gregorczyk D., *O rozstrzygnięciu wątpliwości prawnych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 8, s. 46-63.
- Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom III. *Zobowiązania – część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Kondek J. M., *Polskie uregulowanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną na tle regulacji Republiki Czeskiej i Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2007, nr 4, s. 49-58.
- Kościńska-Paszkowska A., Borowska K., Bolek T., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Matan A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Matuszyk K.J., Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Pietrzak A. (red.), *Prawo przedsięwzięć. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Rakoczy B., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Robaczyński T., Gryśka P., *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz* C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Wierzbowski M. (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Wierzbowski M., Hauser R. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Duże Komentarze Becka, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Netografia

- Rażący* [hasło], w: W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/razacy;5488939.html>, [dostęp 15.05.2021].

OPERATORZY SYSTEMÓW ELEKTROENERGETYCZNYCH – KLUCZOWE PODMIOTY TRANSFORMACJI RYNKU ENERGII

ELECTRICITY SYSTEMS OPERATORS – KEY PLAYERS IN ENERGY MARKET TRANSFORMATION

Abstrakt

W pracy podjęto próbę zidentyfikowania najistotniejszych obszarów działania operatorów systemów elektroenergetycznych w kontekście zmian otoczenia prawnego w związku z przyjęciem tzw. pakietu zimowego oraz rozwojem nowoczesnych technologii energetycznych. Przedmiotem analizy objęto niezbędne kierunki zmian funkcjonowania tych podmiotów zarówno w aspekcie technologicznym jak i prawno-regulacyjnym. Cel pracy stanowi próba znalezienia odpowiedzi na temat kierunków niezbędnych zmian funkcjonowania tych kluczowych dla rynku energii podmiotów.

Słowa kluczowe: operator sieci elektroenergetycznej, pakiet zimowy, prosument, społeczność energetyczna, inteligentna sieć

Abstract

This paper attempts to identify the most important areas of electricity system operators' activity in the context of changes in the legal environment stemming from the adoption of the 'winter package' and the development of modern energy technologies. The analysis encompasses the necessary directions of changes in the functioning of these entities in both the technological and legal-regulatory contexts. The purpose of this article is to attempt to find answers concerning the directions of necessary changes in the functioning of these key electricity market entities.

Keywords: electricity system operator, the winter package, prosumer, energy community, smart grid

1. Uwagi wprowadzające

Nieskrępowany i nieograniczony technicznie dostęp do energii elektrycznej stanowi od dziesięcioleci, a nawet wieków, podstawowe dążenie inżynierów. Przez wizjonerów takich jak N. Tesla aż po współczesnych badaczy uwolnienie odbiorcy od „wszechobecnych kabli” stawiane było i jest jako jeden z istotnych elementów badań naukowych¹. Możliwość przesyłania dużych

1 Zob. np. J.I. Agbinya, *Wireless Power Transfer*, River Publishers, Melbourne 2016, s. 271; A. Karalis, J.D. Joannopoulos, M. Soljačić Efficient Wireless Non-Radiative Mid-Range Energy Transfer, „Annals of Physics” 2008, nr 323, s. 34-48, http://www.mit.edu/~soljagic/wireless-power_AoP.pdf [dostęp: 4.01.2020].

ilości energii elektrycznej bezprzewodowo stanowiłaby bowiem, podobnie jak w przypadku rynku telekomunikacyjnego, milowy krok w kierunku dalszego technologicznego rozwoju ludzkości. W związku z kierunkiem tych prac badawczych szczególnie duże nadzieje wiązane są np. z możliwością dalszego dynamicznego rozwoju elektromobilności (znakomite ułatwienie ładowania samochodów elektrycznych). Znalezienie takiego rozwiązania technicznego stanowiłoby także znaczne ograniczenie zakresu monopolu sieciowego na rynku energii elektrycznej, przyczyniając się do dalszego rozwoju rynku. Na pewno stanowiłoby koniec epoki takiego rynku, jaki znamy. Związane byłoby to bowiem ze znacznym zanikiem monopolu sieciowego, który jest uważany za podstawową ułomność rynku energii i jednocześnie stanowiło przyczynę przyjętego aktualnie modelu wprowadzania konkurencji na tym rynku tj. jego liberalizacji.

Można by zatem sparafrazować, że marzenie o „wolnym rynku” w obszarze sektorów infrastrukturalnych nie stanowi jedynie kategorii ekonomicznej czy prawnej ale także, a może nawet przede wszystkim, kategorię techniczną. Postęp techniczny i technologiczny stanowi bowiem podstawę przemian na rynkach infrastrukturalnych także w obszarze zwiększania konkurencji. Uwolnienie się odbiorcy od przyłącza energetycznego pozwalałoby na znaczne zmniejszenie ograniczeń w zakresie swobodnego wyboru sprzedawcy energii, a samym sprzedawcom na swobodne konkurowanie o klienta. Do czasu uwolnienia się od obciążeń infrastrukturalnych, konieczne jest substytuowanie tej „wolności” narzędziami prawnymi, ponieważ założenia ekonomiczne, pozwalające na sprawne funkcjonowanie innych rynków (tzw. niewidzialna ręka rynku), nie znajdują prostego przełożenia na rynki towarów uzależnionych od infrastruktury sieciowej.

Zmierzając do oceny najnowszych regulacji prawnych ukierunkowanych na dalszy rozwój rynku energii, konieczne jest przypomnienie cech charakterystycznych dla tego typu rynku. Niewątpliwie przyjęty model konkurencji na rynku energii elektrycznej wynika właśnie z tego, że rynek ten jest dwuelementowy, przy czym występowanie każdego z elementów stanowi nie tylko warunek niezbędny ale i konieczny dla jego istnienia. Pierwszy element stanowi rynek produktu tj. energii elektrycznej i mocy, drugi natomiast to rynek usług – przesyłania i/lub dystrybucji². Między tymi obszarami występuje obszar synergii, ponieważ co do zasady, brak obecnie możliwości korzystania z towaru bez korzystania z usługi (jako wyjątek można podać np. wytwarzanie energii we własnych źródłach zlokalizowanych bezpośrednio u odbiorcy). Jednocześnie wprowadzenie pełnej konkurencji na rynku towaru, a zatem zniesienie także taryfowania tej części rynku, jest aktualnie powiązane z bardzo silną kontrolą administracyjno-prawną na drugim z tych rynków. Kontrola regulacyjno-reglamentacyjna rynku usług obejmuje pełną kontrolę stawek opłat stosowanych nie tylko na etapie przesyłania lub dystrybucji, ale też na etapie przyłączania do sieci³. Wynika ona także z faktu, że energia elektryczna jest trak-

2 Zob. szerzej Z. Muras, „Usługa” na infrastrukturalnych rynkach paliw i energii w świetle swobody przedsiębiorczości i swobody usług, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 5, s. 39.

3 Zob. szerzej Z. Muras, *Paradoks liberalizacji rynku paliw i energii – rozwój konkurencji przez zwiększanie kontroli administracyjnoprawnej*, w: A. Walaszek-Pyziol (red.), *Regulacja, innowacja w sektorze energetycznym*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 115-136; Z. Muras, *Niezależność operatorów systemu – jako jeden z podstawowych desygnatów liberalizacji rynku gazu i energii de lege lata i de lege ferenda*, [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe prawo energetyczne*, KUL, Lublin 2013, s. 173-193; Z. Muras, *Regulator sektorowy paliw i energii – między reglamentacją a promocją rynku. Rozważania na tle orzecznictwa dotyczącego taryf*, w: M. Pawelczyk (red.), *Współczesne problemy bezpieczeństwa energetycznego. Sektor gazowy i energetyczny*, Ius Publicum, Warszawa 2018, s. 345-366; Z. Muras, *Zakres i zasady zakupu oraz bilansowania handlowego energii z instalacji odnawialnego*

towna jako dobro powszechne, do którego dostęp powinien być zasadniczo zagwarantowany dla każdego członka społeczeństwa⁴.

Warto zauważyć, że regulacja sektora energii elektrycznej ma swoje główne źródło w przekonaniu o ograniczonej skuteczności prawa ochrony konkurencji w zakresie liberalizacji tego rynku poprzez wykorzystanie klasycznych podstaw zwalczania praktyk antykonkurencyjnych przedsiębiorstw energetycznych⁵. Dlatego też podstawowe narzędzia liberalizacji rynku, stanowi obecnie prawo dostępu do cudzej sieci lub infrastruktury (TPA), wzmacniane przez regulacje wprowadzające obowiązek rozdziału działalności (*unbundlingu*) pod kontrolą administracyjno-prawną. Powszechnie przyjmuje się, że regulacja sektora energii elektrycznej jest odpowiedzią na niesprawności mechanizmu rynkowego.

Obok pojęcia regulacji w zakresie kontroli tego rynku ukształtowało się także pojęcie reglamentacji, rozumianej jako ograniczanie dostępu do określonych dóbr lub do podejmowania określonej działalności ze względu na przyjęte z góry założenia (zależne np. od ustroju państwa, momentu historycznego i koniunktury). Słusznie jednocześnie podnosi się, że nie należy przeciwstawiać sobie funkcji regulacyjnej i reglamentacyjnej, ponieważ pojęcie reglamentacji działalności oznacza nakładanie określonych nakazów, zakazów i pozwoleń w celu ochrony potencjalnie zagrożonego interesu publicznego. Regulacja pozostaje zatem względem reglamentacji w stosunku nadrzędności⁶. Zastosowanie wyłącznie wcześniej występujących środków o charakterze reglamentacyjnym, czyli pozwoleń oraz nakazów i zakazów, okazało się niewystarczające na rynkach infrastrukturalnych. Dlatego zaistniała konieczność wprowadzenia szczególnego instrumentu oddziaływania właściwego dla działalności regulacyjnej. Dostrzeżenie, że na rynkach infrastrukturalnych nie sprawdzają się samodzielnie ani zasady wolnej konkurencji, ani pełnej regulacji reglamentacyjnej, doprowadziło do podjęcia działań prawnych, mających na celu deregulację, jednak pod nadzorem wyspecjalizowanych organów regulacyjnych. Sam proces ma charakter ewolucyjny i polega na stopniowej liberalizacji zakresu regulacji ograniczających rynek.

Zamierzeniem autora nie jest jednak omówienie podstawowych narzędzi liberalizacyjnych (regulacji prokonkurencyjnej⁷) tj. *unbundlingu* i zasady TPA, ale skupienie się na regulacjach

źródła energii, w: P. Lissoń, K. Ziemiński (red.), *Prawo odnawialnych źródeł energii w Polsce i w Niemczech*, UAM, Poznań 2018, s. 105-119.

4 Zob. też: rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2015 r. w kierunku europejskiej unii energetycznej (2015/2113(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0444_PL.html [dostęp: 22.06.2021]; T. Kowalak, Z. Muras, *Zakres ochrony prywatności konsumentów energii elektrycznej w kontekście zdalnego odczytu danych pomiarowych – prawnotechniczna analiza problemu*, w: A. Walaszek-Pyziół, T. Długosz (red.), *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*, Difin, Warszawa 2014, s. 64-79; zob. też wyrok SN z 15 października 2010 r., V CSK 90/10, LEX 1001338.

5 Zob. np. R. Stankiewicz, *Midzy ochroną konkurencji a regulacją sektorową. Ustrojowe granice rozdzielania obszarów ingerencji państwa w gospodarce*, „*Ekonomia i Prawo*” 2012, nr 1, s. 155; E. Kosiński, *Cele i prawne instrumenty regulacji sektora gazu ziemnego w UE*, w: B. Popowska, E. Kosiński, P. Lissoń (red.), *Prawne uwarunkowania konkurencji na rynku gazu*, C.H.Beck, Warszawa 2015, s. 3; M. Swora, *Niezależne organy administracji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 14 i n.; Z. Muras, *Paradoks...*, s. 115-136; F. Elżanowski, *Prawnoprosesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach zakresu regulacji energetyki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 23 i n.; M. Swora, Z. Muras, *Prawo energetyczne Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 42, 65, 139.

6 Zob. F. Elżanowski, *Prawnoprosesowa sytuacja przedsiębiorstwa...*, s. 26.

7 Zob. szerzej T. Skoczny w: M. Kepiński (red.), *Prawo konkurencji*, System Prawa Prywatnego, t. 15, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2014, s. 1360-1363; T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja*

dotyczących tej części rynku energii elektrycznej, które odnoszą się do funkcjonowania podmiotów działających w warunkach monopolu naturalnego, zatem podmiotów poddanych daleko idącej regulacji i reglamentacji tj. operatorów sieci elektroenergetycznej. Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy tradycyjne postrzeganie operatorów sieci jako podmiotów, których podstawowym celem jest inwestycja w sieć i zapewnienie nieskrępowanego do niej dostępu jest wystarczające w zmieniającym się otoczeniu prawnym, gospodarczym i technologicznym. Przedmiotem rozważań objęto zatem rozwiązania wynikające z regulacji tzw. pakietu zimowego w szczególności dyrektywy rynkowej⁸ i dyrektywy OZE⁹ oraz przeprowadzonych i planowanych zmian prawa krajowego. Jednocześnie celem publikacji jest wskazanie kierunków koniecznych zmian w podejściu do roli operatorów na rynku energii. Jako metodę badań przyjęto językowo-logiczną analizę tekstów prawnych, będącą główną metodą dogmatyki prawa.

2. Nowa struktura rynku a operator systemu elektroenergetycznego – perspektywa europejska

W lipcu 2015 r. Komisja Europejska wydała komunikat „Zainicjowanie procesu publicznych konsultacji na temat nowej struktury rynku energii”¹⁰, w którym wyraziła stanowisko, zgodnie z którym rynki hurtowe coraz częściej charakteryzują się uczciwą i otwartą konkurencją, pojawiającą się także – choć wciąż w niewystarczającym stopniu – na poziomie detalicznym. Dzięki wprowadzeniu tzw. łączenia rynków i alokacji zdolności przesyłowych opartych na przepływach, obrót energią elektryczną w całej Europie jest coraz bardziej efektywny. Wprowadzenie ogólnoeuropejskiego rynku energii elektrycznej jest najlepszym sposobem zapewnienia, aby energia była dostarczana konsumentom w jak najbardziej opłacalny sposób w dowolnym momencie. Kontynuując prace w tym obszarze, KE opublikowała komunikat dotyczący stworzenia nowego ładu dla odbiorców energii¹¹, w którym zapowiedziała umocnienie pozycji konsumenta jako uczestnika rynku, w tym poprawę wymiany informacji, zapewnienie szerokiego wyboru działań na rynku energii związanych z uproszczeniem zmiany sprzedawcy, zwiększenie elastyczności poprzez reagowanie na popyt, zmniejszenie rachunków poprzez autoprodukcję, utrzymanie pełnej ochrony konsumentów, urzeczywistnienie koncepcji inteligentnych domów i sieci oraz ochronę danych. Podejmowane przez KE inicjatywy zaowocowały

sektorowa, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 7; A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 62-63; M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 23.

8 Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 125.

9 Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82.

10 Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zainicjowanie procesu publicznych konsultacji na temat nowej struktury rynku energii COM(2015)340, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=COM%3A2015%3A0340%3AFIN> [dostęp: 22.06.2021].

11 Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 26 maja 2016 r. w sprawie stworzenia nowego ładu dla odbiorców energii (2015/2323(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0234_PL.html [dostęp: 22.06.2021].

przyjęciem pakietu regulacji: „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”¹², określających dalsze kierunki rozwój rynku energii elektrycznej.

Podstawowa – z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania – dyrektywa rynkowa reguluje zasady wewnętrznego rynku energii poprzez wprowadzenie kolejnych, coraz bardziej kazuistycznych regulacji prawnych (w tym administracyjnoprawnych), których przyjęcie ma skutkować pełniejszą liberalizacją rynku. W założeniach ustawodawców, główne kierunki zmian mają przyczynić się do usunięcia barier dla swobodnego kształtowania się cen na rynku oraz możliwości uczestnictwa w nim przez różne podmioty, jak również wzmocnienie roli odbiorcy (np. przyznanie odbiorcom końcowym prawa do zawierania z dostawcą umów opartych na cenach dynamicznych), w szczególności odbiorcy aktywnego (w tym prosumenta, a nawet fleksumenta¹³) na rynku energii. Wspomniane zmiany obejmują ograniczenie możliwości interwencji państwa w obszarze cen na rynku energii, wprowadzenie szczegółowych przepisów w zakresie ochrony odbiorców oraz możliwości uczestnictwa przez aktywnych odbiorców w rynku kreowanym m.in. przez agregatorów popytu lub lokalne społeczności energetyczne, określenie zasad funkcjonowania nowych uczestników rynku (odpowiedzi strony popytowej), magazynowania czy punktów ładowania pojazdów elektrycznych oraz doprecyzowanie roli operatorów w tym zakresie.

Przyjęte rozwiązania mają stanowić odpowiedź jurystyczną na dostrzeżone zmiany zachowań konsumentów energii oraz zmiany technologiczne z jednoczesnym zwiększeniem kontroli paneuropejskiej w związku z tworzeniem unii energetycznej i pełnego wspólnego rynku. Analizując przyjęte zmiany należy wskazać, że sięgnięto po dotychczasowe wzorce liberalizacji, jednocześnie doprecyzowując je. Zwiększono zakres obciążeń i regulacji o charakterze administracyjnym, w tym zaproponowano szereg rozwiązań na poziomie ponadnarodowym (np. unia energetyczna, czy regionalne centra operacyjne). Co istotne, zwiększono zakres obciążeń administracyjnych nie tylko w odniesieniu do części sieciowej, ale także obrotu energią elektryczną. Przejawia się to np. poprzez określenie zasad dotyczących umów zawieranych z koncentratorami (agregatorami odbiorców lub wytwórców w zakresie uczestnictwa w rynku energii i odpowiedzi strony popytowej – DSR, wirtualnymi elektrowniami¹⁴) na zasadach analogicznych do tradycyjnych umów sprzedaży. Dookreślono zasady funkcjonowania lokalnych społeczności energetycznych oraz określono szczegółowe zasady informowania odbiorców o rozliczeniach. Określano prawo odbiorcy lub wyznaczonego przez niego podmiotu do dostępu do danych o zużyciu oraz zasady ustalania europejskiego formatu dostępu do danych i procedury jego uzyskiwania.

Jak podkreślono w preambule dyrektywy rynkowej, konsumenci odgrywają podstawową rolę w dążeniu do osiągnięcia wystarczającej elastyczności systemu energii elektrycznej,

12 Na temat struktury Pakietu, zob. np. M. Morawiecka, *Pakiet zimowy – czysta energia dla wszystkich Europejczyków czy raczej koniec krajowych polityk energetycznych?*, <https://www.cire.pl/item,145414,2,0,0,0,0,0,pakiet-zimowy---czysta-energia-dla-wszystkich-europejczykow-czy-raczej-koniec-krajowych-polityk-energetycznych.html> [dostęp: 21.10.2020].

13 Fleksumentem nazywany jest odbiorca, który nie tylko wytwarza energię ale też w ramach tzw. usług elastyczności jest w stanie oferować samodzielnie lub za pośrednictwem agregatorów usługi systemowe na rzecz operatorów sieci również na poziomie niskiego napięcia.

14 Zob. szerzej E. Bayer, J. Rączka, *Jak rozwinąć potencjał DSR w Polsce i obniżyć koszty systemu energetycznego*, http://forum-energii.eu/files/file_add/file_add-54.pdf [dostęp: 18.10.2017].

pozwalającej na większą absorpcję niestabilnego i rozproszonego wytwarzania energii w źródłach odnawialnych.

Zdrowa konkurencja na rynkach detalicznych ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia wprowadzania na zasadach rynkowych nowych innowacyjnych usług w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby i możliwości konsumentów, przy jednoczesnym zwiększeniu elastyczności systemu¹⁵.

Dostrzeżono jednocześnie, że niedostarczanie konsumentom w czasie rzeczywistym lub zbliżonym do rzeczywistego informacji o ich zużyciu energii uniemożliwia im aktywny udział w rynku energii elektrycznej i w procesie transformacji energetyki.

Poprzez wzmocnienie pozycji konsumentów i zapewnienie im narzędzi umożliwiających uczestniczenie w większym stopniu w rynku, w tym uczestnictwo w nowy sposób, zmierza się do tego, aby rynek wewnętrzny energii elektrycznej przynosił korzyści obywatelom w Unii oraz aby unijne cele dotyczące energii odnawialnej zostały osiągnięte¹⁶.

Jednocześnie podkreśla się, że postęp technologiczny w zarządzaniu siecią i wytwarzaniu odnawialnej energii elektrycznej otworzył przed konsumentami wiele nowych możliwości. Tym samym przedsiębiorstwa sieciowe nie mogą ograniczać się do umacniania swojego władztwa w zakresie posiadanego monopolu sieciowego, ale powinny dążyć do zwiększonej absorpcji przez unowocześnioną sieć zmian zapotrzebowania i oczekiwań odbiorcy detalicznego. Uwzględniając wskazane kierunki zmian prawnych, należy zauważyć, że podejmowane przez operatorów systemów elektroenergetycznych działania dotyczące sieci powinny być dwukierunkowe tj. nakierowane po pierwsze na dostosowanie infrastrukturalne sieci do zmieniających się potrzeb, a po drugie – na zwiększenie elastyczności oferowanych i wykorzystywanych przez sieć usług.

Pierwszy obszar działań operatorów powinien pozwalać na dostosowywanie funkcjonalności technicznej sieci pod kątem optymalizacji zużycia energii w odpowiedzi na sygnały rynkowe (np. oferowanie usług redukcji zapotrzebowania, wykorzystanie cen dynamicznych, magazynów energii czy ładowania samochodów elektrycznych), oraz zwiększenie możliwości sieci, w tym w szczególności sieci niskich napięć na coraz większą absorpcję rozproszonej mocy głównie ze źródeł odnawialnych. Co istotne, wszystkie grupy odbiorców (czyli odbiorcy przemysłowi, komercyjni i gospodarstwa domowe), powinny mieć dostęp do rynków energii elektrycznej, aby oferować na nich swoją elastyczność i energię wytwarzaną we własnym zakresie. Realizacji tego celu ma służyć także zwiększenie aktywności podmiotów zajmujących się agregacją odbiorców i wytwórców, w tym wspólnot energetycznych.

Wdrożenie takich rozwiązań jest związane nie tylko z niezbędnymi nakładami na dalszą poprawę jakości funkcjonującej sieci (inteligenta sieć, inteligentne opomiarowanie), ale także na zmianę podejścia do roli operatorów i ich działań, które obecnie opierają się głównie na inwestycjach sieciowych, w kierunku działań zmierzających do zwiększenia wykorzystania usług oferowanych lokalnie przez uczestników rynku. Tym samym konieczność inwestycji w sieć powinna zostać zastąpiona (przynajmniej częściowo) możliwością wykorzystania ofe-

15 Zob. motyw 10 dyrektywy rynkowej.

16 Zob. tamże.

rowanych usług. Zmiana modelu podejścia do tradycyjnie pojmowanej funkcji operatorów i rozwoju sieci jest konieczna nie tylko ze względu na wspomniane zmiany prawa, ale także istotny postęp technologiczny jaki się dokonał w ciągu kilku ostatnich lat. Realizacja bowiem tradycyjnej inwestycji sieciowej to, nawet już po okresie inwestycyjnym, perspektywa funkcjonowania (eksploatacji i amortyzacji) przez co najmniej kilkadziesiąt lat. Warto zatem zwrócić uwagę na te techniczne i ekonomiczne konotacje funkcjonowania operatorów sieciowych. Budowa infrastruktury sieciowej wiąże się bowiem z tzw. kosztami utopionymi (ang. *sunk cost*) co oznacza, iż m.in. ze względu na wysoką kapitałochłonność przedsięwzięcia w przypadku wycofania się z rynku, nakłady inwestycyjne poczynione na ową infrastrukturę nie mogą być odzyskane¹⁷. Rozmijanie się zarysowanych powyżej perspektyw czasowych silnego rozwoju technologicznego, w tym idących w ślad za nim zmian prawnych i potrzeb odbiorców, oraz „tradycyjnej inwestycji w sieć” powoduje zwiększenie ryzyka niepokrycia kosztów dużych inwestycji liniowych. Dlatego już teraz operatorzy, uwzględniając preferowane (także prawnie) kierunki zmian, powinni zwrócić uwagę na konieczności rozwoju innowacji korzystania z usług oferowanych także na poziomach najniższych napięć co najmniej w takim samym stopniu jak na innowacje inwestycji sieciowych. Biorąc bowiem pod uwagę, iż rozwój technologiczny spowoduje, że zapotrzebowanie na korzystanie z infrastruktury sieci energetycznej będzie sukcesywnie maleć, to pokrycie „kosztów utopionych” musiałoby wiązać się ze zwiększeniem obciążeń finansowych przenoszonych przez coraz mniejszą grupę najmniej aktywnych odbiorców (często mniej zamożnych), co będzie kolei dla nich nieakceptowalne finansowo. W przypadku braku realnych zachęt do współpracy ze strony sieci zawodowych, bardziej operatywni odbiorcy/inwestorzy, tworząc swoje własne „mikro-sieci”, będą w coraz mniejszym stopniu ponosili koszty ich funkcjonowania.

Przyjęte w przepisach dyrektywy rynkowej rozwiązania zmierzają do tego, aby państwa członkowskie zaproponowały takie rozwiązania prawne, które z jednej strony będą znosiły dotrzone bariery wykorzystania sieci zawodowych, w tym: kosztowe i aktywnego udziału każdego odbiorcy w rynku energii, a z drugiej, aby odbiorcy ponosili odpowiednią część kosztów systemu niezbędnego do sprawnego funkcjonowania rynku krajowego jak i wspólnego. Jak stanowi dyrektywa:

Tym samym, państwa członkowskie powinny mieć możliwość posiadania w swoim prawie krajowym różnych przepisów odnoszących się do podatków i opłat od aktywnych odbiorców działających indywidualnie lub wspólnie oraz od gospodarstw domowych i innych odbiorców końcowych¹⁸.

Uwzględniając te założenia, ustawodawstwo UE dużo miejsca poświęca regulacjom dotyczącym funkcjonowania obywatelskich wspólnot energetycznych¹⁹, prawa do umów z cenami

17 Zob. T. Kowalak, *Tworzenie rynku energii elektrycznej i restrukturyzacja sektora energetycznego – spojrzenie regulatora*, <https://www.ure.gov.pl/download/1/2345/03-biuletynnr1.pdf> [dostęp: 3.07.2021].

18 Zob. motyw 42 dyrektywy rynkowej.

19 Obywatelskie społeczności energetyczne są kategorią współpracy obywateli i/lub podmiotów lokalnych, regulowanymi postanowieniami dyrektywy rynkowej. Ze względu na strukturę członkostwa, wymagania dotyczące zarządzania i cel działalności, obywatelskie społeczności energetyczne są podmiotami nowego rodzaju – nową kategorią osoby prawnej. Powinny mieć możliwość działania na rynku na równych zasadach z innymi podmiotami bez zakłócania konkurencji, a prawa i obowiązki mające zastosowanie do pozostałych uczestników

dynamicznymi, konieczności tworzenia narzędzi porównywania ofert, umów z zakresu agregacji, odpowiedzi odbioru, odbiorców aktywnych²⁰ i agregatorów²¹ oraz inteligentnych systemów opomiarowania, zarządzania danymi, czy zachęt do wykorzystywania elastyczności w systemach dystrybucyjnych. Usługi elastyczności mają pozwalać operatorom sieci (szczególnie dystrybucyjnej) na zwiększenie bezpieczeństwa jej funkcjonowania oraz efektywnego rozwoju bez konieczności jej rozbudowy, a jednocześnie powinny przyczynić się do dalszej aktywizacji samych odbiorców i ich przekształcania się w fleksumentów.

Szerokie wykorzystanie usług elastyczności będzie stanowiło kolejny, wręcz rewolucyjny, kierunek przekształcania rynku energii. Zmierza ono do ograniczenia wytwarzania wielkoskalowego na rzecz wytwarzania rozproszonego, a z punktu widzenia sieciowego – do zstępowania budowy i rozbudowy sieci zakupem usług oferowanych przez odbiorców. Rozwiązanie to powinno stymulować wszystkie grupy odbiorców do oferowania swojej elastyczności i energii wytwarzanej we własnym zakresie na rynku energii. To fleksumenty powinni móc zużywać, magazynować oraz sprzedawać energię elektryczną wytwarzaną we własnym zakresie oraz uczestniczyć we wszystkich obszarach rynku energii elektrycznej, zapewniając elastyczności

rynku energii mają mieć do nich zastosowanie na zasadzie niedyskryminacji i z zachowaniem proporcjonalności. Te prawa i obowiązki powinny mieć zastosowanie odpowiednio do podejmowanych ról, takich jak rola odbiorców końcowych, wytwórców, dostawców lub operatorów systemów dystrybucyjnych. Obywatelskie społeczności energetyczne opierają się na dobrowolnym i otwartym uczestnictwie. Sama struktura ma być skutecznie kontrolowana przez członków lub udziałowców, będących osobami fizycznymi, organami samorządowymi, w tym gminami, lub małymi przedsiębiorstwami. Jednocześnie główny cel działania społeczności to nie tyle zapewnienie zysków finansowych, co raczej osiągnięcie określanych założeń środowiskowych, bezpieczeństwa lub społecznych dla swoich członków, udziałowców lub obszarów lokalnych, na których prowadzi ona działalność. Obywatelska społeczność energetyczna może zajmować się wytwarzaniem, w tym ze źródeł odnawialnych, dystrybucją, dostawami, zużyciem, agregacją lub magazynowaniem energii, świadczeniem usług w zakresie efektywności energetycznej lub ładowania pojazdów elektrycznych lub świadczeniem innych usług energetycznych swoim członkom lub udziałowcom. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy rynkowej nie powinny napotykać ograniczeń regulacyjnych, jeżeli stosują istniejące lub będą stosować przyszłe technologie informacyjno-komunikacyjne do podziału między swoich członków lub udziałowców, na zasadach rynkowych, energii elektrycznej wytwarzanej przy użyciu aktywów wytwórczych w swoim obrębie, na przykład przez kompensowanie składnika „energia” na rachunkach członków lub udziałowców z wykorzystaniem wytwarzania dostępnego w obrębie tej społeczności, w tym za pośrednictwem sieci publicznej, pod warunkiem, że oba punkty pomiarowe należą do danej społeczności. Podział energii elektrycznej umożliwiałby członkom lub udziałowcom korzystanie z dostaw energii elektrycznej pochodzącej z instalacji wytwórczych w obrębie społeczności, nawet gdy nie znajdują się oni fizycznie w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji wytwórczej a nawet, gdy znajdują się za pojedynczym punktem pomiarowym. Podział energii elektrycznej nie powinien wpływać na pobieranie opłat sieciowych, należności i podatków dotyczących przepływów energii elektrycznej. Podział powinien być możliwy stosownie do obowiązków i odpowiednich przedziałów czasowych dotyczących bilansowania, pomiarów i rozliczania.

- 20 Odbiorca aktywny to odbiorca końcowy lub grupa działających wspólnie odbiorców końcowych, którzy zużywają lub magazynują energię elektryczną wytwarzaną na ich terenie o określonych granicach lub, jeżeli zezwala na to państwo członkowskie – na innym terenie, lub sprzedają wytworzoną we własnym zakresie energię elektryczną lub uczestniczą w systemach elastyczności lub efektywności energetycznej, pod warunkiem, że działalność ta nie stanowi ich podstawowej działalności gospodarczej ani zawodowej.
- 21 Niezależny agregator to uczestnik rynku zajmujący się agregacją, który nie jest powiązany z dostawcą odbiorcy, natomiast agregacja oznacza funkcję wykonywaną przez osobę fizyczną lub prawną, która łączy wiele obciążeń po stronie odbiorców lub wytworzoną energię elektryczną do celów sprzedaży, zakupu lub wystawienia na aukcji na jakimkolwiek rynku energii elektrycznej.

systemu, na przykład przez magazynowanie energii (np. przy użyciu pojazdów elektrycznych), poprzez odpowiedź odbioru lub systemy efektywności energetycznej.

Dopełnienie zakresu działań, z jakim musi zmierzyć się operator sieci z punktu widzenia dyrektywy rynkowej, stanowi dyrektywa OZE, regulująca w znacznie szerszym zakresie niż dotychczas obowiązująca dyrektywa kwestie funkcjonowania prosumentów oraz społeczności energii odnawialnej. Tym samym, aktualnym wyzwaniem dla sieci będzie nie tylko zbilansowanie w systemie wzrastającej ilości energii pochodzącej z „dużych” źródeł odnawialnych, ale zmiana tradycyjnie postrzeganej sieci niskiego napięcia jako sieci dostawczej na sieć dwukierunkową - dostawczo-odbiorczą w odniesieniu do bardzo wielu drobnych źródeł wytwórczych.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy OZE²², państwa członkowskie są zobligowane do tego, aby konsumenci mogli stać się prosumentami energii odnawialnej. Prosument ma prawo wytwarzać energię na własne potrzeby, a także ją magazynować i sprzedawać jej nadwyżki. Ma być chroniony przed dyskryminacyjnymi, nieproporcjonalnymi opłatami za energię wprowadzoną do sieci lub z niej pobraną. Może funkcjonować samodzielnie lub za pośrednictwem tzw. koncentratorów, pełniących rolę certyfikowanych uczestników rynku z prawem do handlu energią. Chodzi m.in. o mieszkańców budynków jednorodzinnych i wielomieszkaniowych (np. wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie), choć prosumentami mogą być także przedsiębiorcy, pod warunkiem, że wytwarzanie lub magazynowanie energii nie jest ich podstawową działalnością. Małe instalacje prosumentów do 10,8 kW muszą być przyłączane do sieci na podstawie zwykłego powiadomienia, a większe, tj. do 50 kW – jeśli państwo członkowskie tak postanowi. Tylko w uzasadnionych przyczyn technicznych lub względów bezpieczeństwa będzie można odmówić przyłączenia do sieci. W celu wzmocnienia rozwoju rynku czystej energii, w tym eliminacji tzw. niskiej emisji, dopuszczono działanie nowych podmiotów zdefiniowanych jako tzw. „społeczności energii odnawialnej” (*renewable energy communities*)²³. Mogą je tworzyć odbiorcy końcowi lub podmioty prawne, opierające się na dobrowolnym uczestnictwie m.in. osób fizycznych, małych i średnich przedsiębiorstw czy organów lokalnych, w tym gminnych. Jako podmioty rynku energetycznego podmioty te mają zyskać prawo do produkcji, zużycia, magazynowania i sprzedaży energii odnawialnej, a także do uczestniczenia w systemach wsparcia. Przyjęto bowiem założenie, że uczestnictwo obywateli i władz lokalnych w projektach dotyczących energii odnawialnej za pośrednictwem społeczności energetycznych, działających w zakresie energii odnawialnej, przynosi korzyść w postaci lokalnej akceptacji dla energii ze źródeł odnawialnych oraz dostępu do dodatkowego kapitału prywatnego. Ma to skutkować lokalnymi inwestycjami, większym wyborem dla konsumentów i powszechniejszym uczestnictwem obywateli w transformacji energetyki. Jednocześnie dyrektywa OZE kładzie nacisk na to, że członkowie społeczności nie powinni być zwolnieni z odpowiednich kosztów, opłat i podatków, które byłyby w podobnej sytuacji ponoszone przez odbiorców końcowych niebędących członkami społeczności lub producentów a także w przypadku, gdy do przesyłania lub dystrybucji energii wykorzystuje się infrastrukturę sieci publicznej.

Wskazane powyżej wybrane regulacje dwóch dyrektyw pakietu zimowego mają na celu zwiększenie swobody rynku towarowego i to na poziomie najniższym - odbiorcy końcowego, w tym w gospodarstwie domowym. Jednocześnie warto zauważyć, że obok tworzenia coraz

22 Zob. art. 2 pkt 14, 17, 21 dyrektywy OZE.

23 Zob. art. 2 pkt 16 i 22 dyrektywy OZE.

dalej idących obostrzeń administracyjnoprawnych, ukierunkowanych przede wszystkim na operatorów systemów jako podmioty dysponujące infrastrukturą niezbędną do funkcjonowania rynku energii, promuje się (dopuszcza) także warunkowaną ekonomicznie zmianę zachowań tych podmiotów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że mimo znacznych trudności, z jakimi borykają się rynki infrastrukturalne oparte o monopol naturalny sieci, przedstawiane regulacje prawne nie mają na celu promowania przekształcania rynku w kierunku konkurowania sieciami równoległymi, (wielu operatorów sieciowych), tam gdzie istnieje wystarczająca infrastruktura techniczna do zaspokojenia potrzeby odbiorców energii. Zatem tylko brak odpowiedniej reakcji operatorów systemów na pojawiające się nowe trendy technologiczno-społeczno-prawne, może doprowadzić do zmniejszania zainteresowania oferowaną działalnością sieciową.

Warto także zauważyć, że dokonywanie zmian w obszarze sieci pozwalających na wykorzystywanie w większym niż dotychczas zakresie usług świadczących siecią (a nie tylko samej infrastruktury sieciowej), choćby w następstwie wprowadzenia inteligentnych systemów opomiarowania, wiąże się także z opracowaniem jednolitego modelu zarządzania danymi. Ważne jest zatem, aby zostały wprowadzone przejrzyste zasady, zgodnie z którymi dostęp do danych można uzyskać na niedyskryminacyjnych warunkach, zapewniających najwyższy poziom cyberbezpieczeństwa i ochrony danych, jak również bezstronność podmiotów przetwarzających dane. Operatorzy systemów dystrybucyjnych muszą w sposób opłacalny zintegrować w systemie nowe zdolności wytwarzania energii elektrycznej, zwłaszcza mikroinstalacje wytwarzające energię elektryczną ze źródeł odnawialnych czy kogeneracyjnych oraz nowe obszary zapotrzebowania na moc np. dla pojazdów elektrycznych (mogących pełnić także funkcję mobilnych magazynów energii). W tym celu konieczna jest zmiana podejścia samych operatorów do zakresu oferowanych usług, jak i zmiana instrumentarium prawnego w celu umożliwienia operatorom sieci korzystania z usług rozproszonych zasobów energetycznych, takich jak odpowiedź odbioru i komercyjne, poza operatorskie, magazynowanie energii oraz zachęcać ich do korzystania z takich usług, w oparciu o procedury rynkowe, w celu wydajnego eksploataowania sieci i uniknięcia jej kosztownej rozbudowy.

Przepisy dyrektywy rynkowej nakładają także określone obowiązki na regulatorów rynku, którzy powinni zapewniać, aby operatorzy systemów sieciowych podejmowali stosowne działania służące zwiększeniu odporności i elastyczności ich sieci. W tym celu organy regulacyjne powinny monitorować wyniki działalności operatorów na podstawie takich wskaźników jak: zdolność operatorów systemów elektroenergetycznych do obsługi linii w warunkach dynamicznej obciążalności, rozwój zdalnego monitorowania i kontroli podstacji w czasie rzeczywistym, zmniejszanie strat sieciowych oraz częstotliwość i czas trwania przerw w zasilaniu.

3. Nowe wyzwania dla operatorów sieci – aktualne i planowane rozwiązania krajowe

Rynek energii elektrycznej w części infrastrukturalnej charakteryzuje monopol naturalny. Jednocześnie w związku z funkcjonującym paradygmatem powszechnego dostępu do energii jako dobra cywilizacyjnego został on poddany publicznoprawnej kontroli włącznie z możliwością bezpośredniej ingerencji w swobodę wykonywania prawa własności do infrastruktury. Fakt, że rynek energii opiera się o infrastrukturę monopolistyczną powoduje, że ustawodawca

krajowy poświęca podmiotom dysponującym nią dużo uwagi, systematycznie zwiększając zakres sprawowanej nad nimi kontroli i nakładając coraz więcej obowiązków publicznoprawnych.

Zgodnie z art. 4e¹ ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne²⁴ „usługi przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej mogą być świadczone wyłącznie odpowiednio przez operatora systemu przesyłowego, operatora systemu dystrybucyjnego lub operatora systemu połączonego”. Tym samym o prawie wykonywania takich usług nie decyduje fakt bycia przedsiębiorstwem energetycznym ani nawet fakt posiadania koncesji na przesyłanie lub dystrybucję, ale fakt posiadania statusu operatora właściwej sieci²⁵. Dopiero uzyskanie takiego statusu pozwala na świadczenie usługi wskazanej w wspomnianej normie. Jednakże usługę tę, jak wskazują definicje poszczególnych operatorów, mogą świadczyć jedynie przedsiębiorstwa energetyczne²⁶, a jednocześnie wyznaczenie na takiego operatora jest możliwe, jeśli podmiot posiada właściwą koncesję²⁷. Paradoksalnie zatem nawet w sytuacji, gdy prawo energetyczne przewiduje możliwość wykonywania określonej działalności bez wymaganej prawem koncesji²⁸, to i tak nie ma możliwości świadczenia takiej usługi, ponieważ podmiot nie uzyska statusu operatora z powodu braku koncesji²⁹.

Podstawowy zakres zadań operatorów został określony przez regulacje art. 9c oraz 9g u.p.e. Do najistotniejszych z nich można zaliczyć: obowiązek przyłączania do sieci zarówno odbiorców, wytwórców jak i infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego³⁰, świadczenie usług dystrybucji w sposób niezakłócony i niedyskryminacyjny, włącznie z prawem do redysponowania³¹ instalacji odnawialnego źródła energii lub ograniczenia pracy lub czasowego odłączenia od sieci mikroinstalacji o mocy zainstalowanej większej niż 10 kW ze względu na bezpieczeństwo pracy sieci³², prowadzenie rozbudowy, eksploatacji, konserwacji i remontów sieci, znoszenie ograniczeń i bilansowanie (obszarowe przy OSD), ułatwianie zmiany sprzedawcy, w tym zawieranie umów sprzedaży rezerwowej oraz akumulowanie środków na różnego rodzaju systemy wsparcia (tzw. funkcja płatnika opłaty: OZE, kogeneracyjnej czy mocowej). Do zadań operatorów sieci należy także pełnienie funkcji operatora urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych oraz opracowanie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci tj. dokumentu określającego warunki, wymagania oraz procedury postępowania i wymiany informacji, do których użytkownicy systemu są zobowiązani się stosować. Takie ukształtowanie prawno-regulacyjne zasadniczych funkcji operatorów kształtuje ich statyczne podejście do świadczonych usług na rynku energii, związanych z rozbudową sieci oraz jej utrzymaniem w należyтым stanie technicznym. Podejście to wynikało także z pierwotnego określenia funkcjonalności sieci szczególnie dystrybucyjnych, jako sieci nakierowanych na dostawy energii do odbiorcy końcowego.

Warto jednak także zauważyć, że już obecnie jedną z istotnych kompetencji OSD, określoną w prawie energetycznym, stanowi obowiązek dostarczania użytkownikom sieci i operatorom

24 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 716.

25 Zob. szerzej Z. Muras, „Usługa”..., s. 39.

26 Zob. art. 3 pkt. 24-28 u.p.e.

27 Zob. art. 9h ust. 2 i 7 u.p.e.

28 Np. koncesja nie jest wymagana do dystrybucji paliw gazowych w sieci o przepustowości poniżej 1 MJ/s.

29 Podmiot dysponujący taką siecią powinien powierzyć w drodze umowy świadczenie tych usług koncesjonowanemu przedsiębiorstwu energetycznemu.

30 Zob. szerzej wyrok SN z 12 kwietnia 2011 r., III SK 42/10, Legalis 432332.

31 Zob. art. 13 rozporządzenia PE w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej.

32 Zob. szerzej Z. Muras, *Rozwój OZE a bezpieczeństwo sieci*, „Energia Elektryczna” 2018, nr 8, s. 10.

innych systemów elektroenergetycznych, z którymi system jest połączony, informacji nie tylko o warunkach świadczenia usług dystrybucji energii elektrycznej, ale także o korzyściach z tytułu udostępnienia instalacji zarządzania popytem oraz zarządzania nią w celu zwiększenia zakresu dostępu do sieci dystrybucyjnej i korzystania z niej.

Uwzględniając uwarunkowania związane z dotychczasowym sposobem rozwoju sieci oraz obowiązujące regulacje prawne, należy zauważyć, że także na poziomie krajowym konieczna jest zmiana postrzegania funkcjonalności sieci w dwóch kierunkach – po pierwsze w obszarze technicznym, a po drugie w obszarze usługowym.

Pierwszy ze wskazanych wyżej obszarów wydaje się łatwiejszy do osiągnięcia. Konieczne jest kontynuowanie zmian sieci w zakresie technologicznym związanych z jej unowocześnieniem, a zatem dokończenie prac mających na celu dalsze ograniczenie przerw w dostawach (SAIDI, SAIFI³³) oraz dalszą poprawę jakości świadczonych usług poprzez zmniejszenie strat sieciowych i zwiększenie zdolności sieci do przyłączania nowych podmiotów (zarówno odbiorców jak i wytwórców). Zadania te powinny być realizowane poprzez wykorzystanie rozwiązań technicznych, zmierzających do tworzenia tzw. inteligentnych sieci, zaopatrzonych w zdalne opomiarowanie (tzw. inteligentne liczniki), zarówno w samej sieci (stacje średniego napięcia na niskie napięcie) jak i na połączeniu sieci z odbiorcą. Działania te pozwolą na doprowadzenie do sprawnego zarządzania informacją o sieci i energii wewnątrz kraju, jak i ułatwią wymianę na połączeniach transgranicznych i wykorzystanie łączenia rynków w czasie rzeczywistym w celu tworzenia rynku wspólnego. Rozwiązania te powinny także umożliwić swobodniejszą absorpcji rozproszonych źródeł energii oraz ułatwić wykorzystywanie nowoczesnych technologii np. magazynowania energii czy zasilania samochodów elektrycznych. Obecnie wyzwaniem dla sieci, szczególnie sieci niskich napięć, jest ich przekształcenie z sieci jednokierunkowych, nakierowanej na dostawy energii do odbiorcy końcowego na sieci dwukierunkowe, tj. sieci zdolne do sprawnego przesyłania energii do i od odbiorcy/prosumenta/fleksumenta.

Wskazane rozwiązania nie stanowią obecnie obszaru badawczego, czy innowacji technologicznej, a raczej stanowią realizację rozpoznanych i stosowanych w Europie i na świecie rozwiązań technicznych w akceptowalnym z punktu widzenia kosztowego czasie. Konieczność implementacji do prawa krajowego rozwiązań pakietu zimowego jak i zaspokojenia rosnących potrzeb coraz szerszej grupy odbiorców, chcących korzystać z nowoczesnych technologii, wymuszają szybkie zmiany w prawie, a tym samym podejmowanie działań przez operatorów systemów elektroenergetycznych. Warto zauważyć, że już obecnie prawo krajowe przewiduje szereg ułatwień związanych z funkcjonowaniem prosumentów energii odnawialnej, np. obowiązek przyłączenia do sieci na podstawie zgłoszenia art. 7 ust. 8d⁴ u.p.e., czy obowiązek rozliczenia w systemie opustów art. 4 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii³⁴. Zostały przyjęte rozwiązania pozwalające na funkcjonowanie tzw. spółdzielni energetycznej (art. 2 pkt 33a oraz 38c-o) i klastrów energii (art. 2 pkt 15a i art. 38a). Przyjmowane rozwiązania niewątpliwie wpisują się w kierunki rozwiązań pakietu zimowego, zatem w tym obszarze należy spodziewać się dalszych ułatwień dla prosumentów, w tym zbiorowych np.

33 Zob. szerzej np. B. Olejnik, K. Łowczowski, *Techniczne metody poprawy współczynników SAIDI oraz SAIFI stosowane w sieci dystrybucyjnej*, „Politechnika Poznańska Academic Journals Electrical Engineering” 2016, nr 86, s. 165 i n.

34 Art. 2 pkt 27a ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j. Dz.U. 2021, poz. 610 ze zm.

wspólnot czy spółdzielni mieszkaniowych³⁵. Rozwiązania te niewątpliwie będą wpisywały się w działania wymagane zarówno przez dyrektywę rynkową jak i dyrektywę OZE, zmierzające do tworzenia społeczności energetycznych, w tym wspólnot energii odnawialnej. Wdrożenie wskazanych rozwiązań technicznych powinno przyczynić się do efektywnego zarządzania energią elektryczną zarówno po stronie podaży, jak i popytu, a tym samym prowadzić do ograniczenia emisji CO₂, oszczędności pierwotnych nośników energii oraz dalszego rozwoju mikro i małych odnawialnych źródeł energii elektrycznej. Sprawnie działająca sieć inteligentna może w przyszłości skutecznie integrować rozproszone wytwarzanie energii elektrycznej w mikroźródłach, przewidywany rozwój samochodów elektrycznych i infrastruktury sieci domowej. Powinna także pozwolić na ukształtowanie się świadomego i aktywnego na rynku energii elektrycznej fleksumenta, a zatem podmiotu nie tylko zużywającego czy wytwarzającego energię, ale także oferującego usługi elastyczności możliwe do wykorzystania przez inteligentną sieć.

Konieczność wprowadzenia zmian w zakresie funkcjonowania operatorów sieciowych, w związku z trwającymi zmianami samego rynku energii, dostrzega także ustawodawca krajowy. Zgodnie z przygotowaną nowelizacją prawa energetycznego³⁶, zostaną wprowadzone systemowe rozwiązania w zakresie inteligentnego opomiarowania, polegające na obowiązku instalacji liczników zdalnego odczytu, skomunikowanych z systemem zdalnego odczytu w punktach poboru, stanowiących co najmniej 80 % łącznej liczby punktów poboru u odbiorców końcowych, w tym stanowiących co najmniej 80 % łącznej liczby punktów poboru energii u odbiorców końcowych w gospodarstwach domowych, posiadających układ pomiarowo-rozliczeniowy bez przekładników prądowych lub napięciowych przyłączonych do sieci o napięciu znamionowym nie wyższym niż 1 kV należących do tego operatora³⁷.

Jednocześnie w nowelizacji tej przewidziano m.in. powołanie Operatora Informacji Rynku Energii, którego rolą będzie utworzenie i rozwój Centralnego Systemu Informacji Rynku Energii, w tym opracowanie standardów wymiany informacji na rynku energii oraz kompleksowych regulacji dotyczących funkcjonowania magazynów energii. Wskazana ustawa dokonuje także rozdziału obowiązków dotyczących technicznego aspektu instalowania urządzeń pomiarowych wraz z niezbędną infrastrukturą i centralnego systemu zarządzania informacjami na rynku energii. Odpowiedzialność za urządzenia pomiarowe jest przypisana do operatorów systemów elektroenergetycznych przede wszystkim do operatorów systemów dystrybucyjnych, natomiast obowiązki związane z utworzeniem operatora informacji rynku energii i centralnego systemu informacji rynku energii, obejmującego informacje o wszystkich użytkownikach systemu elektroenergetycznego, zostały przypisane operatorowi systemu przesyłowego elektroenergetycznego, który będzie pełnił rolę Operatora Informacji Rynku Energii. Regulacje mają także na celu stworzenie warunków dla rozwoju zastosowań magazynów energii elektrycznej, w tym usunięcie barier, które obecnie uniemożliwiają inwestorom uzyskanie

35 Obecnie projektowane są regulacje prawne pozwalające na funkcjonowanie tzw. odbiorców zbiorowych oraz odbiorców wirtualnych.

36 Zob. ustawę z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021, poz. 1093.

37 Większość krajów UE jest w fazie wdrażania systemów inteligentnego opomiarowania (m.in. Dania, Francja, Norwegia) lub takie systemy już posiada (m.in. w Estonia, Finlandia, Szwecja, Włochy). Systemy te obejmują także centralne gromadzenie lub centralny dostęp do danych pomiarowych. Stan zaawansowania wdrożeń w poszczególnych krajach UE można sprawdzić na stronie: *Smart Metering Deployment in the European Union*, <https://ses.jrc.ec.europa.eu/smart-metering-deployment-european-union> [dostęp: 12.11.2020].

korzyści ekonomicznych ze stosowania magazynowania energii elektrycznej. Wynika to z faktu, że obserwowany w praktyce w ostatnich latach szybki rozwój technologii magazynowania energii elektrycznej, w szczególności w oparciu o technologie bateryjne, otworzył nowe możliwości jej praktycznego wykorzystania w różnych obszarach systemu elektroenergetycznego. Nie ulega wątpliwości, że magazynowanie energii elektrycznej na szeroką skalę będzie stanowić kluczowy czynnik usprawniający funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego, w szczególności wpływając z jednej strony na możliwość absorpcji większych wolumenów generacji ze źródeł odnawialnych, z drugiej zaś na poprawę bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Wykorzystanie magazynowania energii elektrycznej stworzy możliwości szybkiej reakcji na zmieniające się zapotrzebowanie na moc oraz pozytywnie wpłynie na zakres prowadzonych inwestycji w sieć, dzięki możliwości wykorzystania magazynowania energii elektrycznej zamiast inwestycji sieciowych tam, gdzie to będzie opłacalne. Warto także podkreślić, że rozwój elektromobilności stanowi szansę na rozwój systemów magazynowania energii, co powinno przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa pracy sieci.

Zgodnie z Planem Rozwoju Elektromobilności w Polsce:

Z punktu widzenia wykorzystania pojazdów elektrycznych dla stabilizacji pracy sieci niezbędne jest zoptymalizowanie rozmieszczenia stacji ładowania, zwłaszcza szybkich stacji ładowania, pod kątem parametrów sieci. W celu uniknięcia kosztownej modernizacji sieci na potrzeby szybkich punktów ładowania uzasadniona jest instalacja zasobników energii elektrycznej. Zasobniki ładowałyby się w nocy, oddając energię w dzień zarówno na potrzeby pojazdów elektrycznych jak i sieci, gdy zajdzie taka konieczność. Podwójna rola zasobników pozwoli skrócić okres zwrotu z inwestycji, który w przypadku budowania samych stacji ładowania jest dziś nieakceptowalnie długi z punktu widzenia inwestycji stricte komercyjnych. Wymaga to stworzenia nowego modelu biznesowego, w którym podmiot odpowiedzialny za stabilność pracy KSE wynagradza właściciela stacji wyposażonej w zasobnik za gotowość świadczenia usługi na rzecz sieci³⁸.

Oprócz wskazanej powyżej konieczności zmiany technologicznej, dokonując oceny szans i zagrożeń, jakie mogą pojawić się dla uczestników rynku należy zauważyć, że dużo większym wyzwaniem dla operatorów systemów elektroenergetycznych będzie, potrzeba wprowadzenia rozwiązań dotyczących innowacji usługowej, polegającej na zwiększeniu elastyczności usług proponowanych głównie przez OSD, stanowiących reakcję na powstające nowe potrzeby rynku i nabywanych przez operatorów od uczestników rynku, w tym fleksumentów. Stając obecnie przed potrzebą rozpoczęcia procesu inwestycyjnego operatorzy sieci muszą udzielić sobie odpowiedzi na pytanie: „budować, czy kupować”?

Wprowadzenie bowiem wskazanych powyżej zmian w funkcjonowaniu sieci znacznie zwiększy możliwości operatorów systemów elektroenergetycznych do zarządzania nie tylko siecią, ale także zachowaniami poszczególnych odbiorców lub ich grup. Przy dalszym rozwoju technologii magazynowych, samochodów elektrycznych, mikrogeneracji w różnych punktach sieci, czy agregacji odpowiedzi odbioru nawet na sieciach niskiego napięcia, nie trudno sobie

38 Zob. *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce*, „Energia do Przyszłości”, s. 28, <https://www.gov.pl/attachment/75d21d4a-fd28-400e-b480-a3bbc3f7db5e> [dostęp: 22.06.2021].

wyobrazić, że np. znoszenie ograniczeń sieciowych nie musi wiązać się z kosztowną budową lub przebudową sieci, a może zostać zrealizowane przez zakup usług od tak zorganizowanych podmiotów.

Można także przyjąć, że niektóre grupy ograniczeń sieciowych zostaną wyeliminowane przez sam fakt pojawienia się nowych podmiotów i rozwiązań. Nie będzie bowiem potrzeby przesyłu lub dystrybucji aż takiej ilości energii na duże odległości w związku z popularyzacją modelu zaspokajania potrzeb energetycznych lokalnie albo wręcz mobilnie np. poprzez wykorzystanie samochodu elektrycznego jako magazynu energii. Poszerzenie zakresu wykorzystania umów typu PPA (*Power Purchase Agreement*), gwarantujących z jednej strony wytwórcy rentowność inwestycji w źródło a z drugiej odbiorcy (w niektórych przypadkach bardzo dużemu) pewne dostawy energii w akceptowanych cenach czy wykorzystywania tzw. rozwiązań *blockchain*³⁹ (łańcuchów bloków) lub umów *peer-to-peer*, pozwalających na „dzielenie się” energią nawet na poziomie gospodarstwa domowego, stawia operatorom systemów elektroenergetycznych nowe wyzwania o charakterze usługowym. Kolejnym przykładem nowoczesnego podejścia do agregacji wytwarzania energii stanowią tzw. wirtualne elektrownie (*Virtual Power Plant*)⁴⁰, stanowiące inicjatywy gospodarcze, oparte na swobodzie umów. Pozwalają one na oferowanie sumaryczne rozproszonej mocy i redukcji zapotrzebowania, jednocześnie, wymagając rozwiązań nie tylko sieciowych, ale także informatycznych.

Uwzględniając te innowacyjne rozwiązania, funkcjonujący operatorzy systemu muszą udzielić sobie odpowiedzi na podstawowe pytanie, czy są zainteresowani zaoferowaniem usług, pozwalających na synergii tych nowoczesnych rozwiązań z istniejącą siecią, czy ten kierunek rozwoju rynku zacznie funkcjonować niejako obok istniejącej sieci np. w mikrosystemach użytkujących instalacje wspólnoty, czy spółdzielni mieszkaniowej. Niewykorzystanie tych rozwiązań przez sieć zawodową grozi znacznym zwiększeniem kosztów osieroconych (utopionych) kapitałochłonnych inwestycji sieciowych, jeśli operatorzy sieci jednocześnie nie zaoferują lub nie skorzystają z usług i możliwości, jakie dają nowe kierunki rozwoju rynku. Dziś odbiorca nie chce być jedynie przyłączony do sieci. Chce zarówno tą sieć współtworzyć, jak i być odpowiedzialnym za bezpieczeństwo jej funkcjonowania. Postęp informatyczny powoduje, że więcej wymagań stawianych jest w tym obszarze niż w obszarze samej technologii sieciowej, rozpoznanej już od dziesiątek lat. Operatorzy systemu muszą spojrzeć na inwestycje sieciowe także w perspektywie krótkoterminowej, aby nie okazało się, że duże inwestycje liniowe staną się zbędne ze względu na wskazany powyżej technologiczny kierunek zmian rynku energii.

Jednoczenie należy zauważyć, że wskazana powyżej nowelizacja u.p.e. nie zwiera wszystkich niezbędnych elementów, pozwalających na wsparcie działań właściwym instrumentarium prawnym. Nie obejmuje ona całego spektrum implementacji dyrektywy rynkowej i OZE (choćby w obszarze przeniesienia rozwiązań związanych ze świadczeniem i absorpcją usług

39 Zob. szerzej: D. Morawiec, M. Sołtysik, *Przykładowe możliwości wykorzystania technologii blockchain w elektroenergetyce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2018, nr 103, s. 133; *German Project Looks to Home Photovoltaic Systems to Help Grid*, <http://www.reuters.com/article/us-tennet-hldg-power-blockchain/german-project-looks-to-home-photovoltaic-systems-to-help-grid-idUSKBN17X2GY> [dostęp: 1.05.2017].

40 Zob. np. R. Magulski, *Koncepcja funkcjonowania wirtualnej elektrowni integrującej rozproszone źródła energii jako dostawcy usług systemowych*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Elektrotechniki i Automatyki Politechniki Gdańskiej” 2017, nr 53, s. 143.

elastyczności). Dlatego została przygotowana kolejna zmiana ustawy, mająca na celu wdrożenie tych rozwiązań z jednoczesnym doprecyzowaniem rozwiązań dotyczących możliwości redysponowania, w tym za odszkodowaniem, przez operatorów źródłami wytwórczymi, nawet tymi małych mocy, w celu zagwarantowania bezpieczeństwa pracy sieci⁴¹.

4. Podsumowanie

Zanim nauczymy się przysyłać energię ponad sieć, marzenie inżynierów o „wolnej energii” może być realizowane narzędziami prawnymi. Obecne założenia liberalizacji rynku energii zaczynają schodzić na poziom pojedynczego odbiorcy energii w gospodarstwie domowym. Jednocześnie odbiorca nie chce być tylko biernym konsumentem energii, ale chce uczestniczyć w realizacji całej triady celów energetyki, tj. rozwoju rynku energii, ochronie środowiska i bezpieczeństwa energetycznego.

Działania te mogą i powinny wieść przez nowoczesną sieć elektroenergetyczną. Wysoka jakość podstawowych usług sieciowych, w tym zagwarantowanie nieprzerwanych dostaw energii, traktowana jest jako minimalny standard. Natomiast wykorzystanie i zarządzanie informacją siecią stanowi nowy kierunek innowacji, którą powinni eksplorować operatorzy sieciowi, aby sieć była nadal funkcjonalna. Konieczna jest zatem zmiana priorytetów funkcjonowania operatorów, jako podmiotów realizujących długoterminowe inwestycje w sieć, po uprzedniej weryfikacji, czy tych samych efektów nie da się osiągnąć przy wykorzystaniu tańszych usług oferowanych i absorbowanych przez sieci (głównie lokalne). Zasadna jest tu także zmiana perspektywy dokonywania oceny potrzeb sieci, by nie okazało się, że podjęta dziś decyzja inwestycyjna stanowi koszt utopiony, który nie będzie służył realizacji zadań operatorów albo nie będzie jej służył w takim zakresie, w jakim jest obecnie postrzegany. Planowanie rozwoju sieci powinno zatem zapewniać przejrzystość w odniesieniu do zapotrzebowania na usługi elastyczności w perspektywie średnio- i długoterminowej oraz określać niezbędne inwestycje w kierunku gwarantującym możliwość przyłączenia nowych, w tym rozproszonych, zdolności wytwórczych i obciążeń wraz z punktami ładowania pojazdów elektrycznych. Kierunki rozwoju sieci powinny obejmować również wykorzystanie odpowiedzi odbioru, efektywności energetycznej, instalacji magazynowania energii lub innych zasobów, które operator systemu dystrybucyjnego może wykorzystać jako rozwiązania alternatywne dla kosztownej rozbudowy systemu.

Uwzględniając wskazane powyżej potrzeby, celem rozwiązań prawnych przyjmowanych jak i projektowanych w związku z potrzebą implementacji pakietu zimowego, powinno być przyczynienie się do dalszego rozwoju rynku energii elektrycznej, zapewnienie odbiorcom niezakłóconego dostępu do niej oraz możliwości rozliczenia energii elektrycznej według rzeczywistego zużycia, a także ochrona danych pomiarowych. Droga do bardziej swobodnego rynku energii nadal wiedzie przez sieć, zatem *de lege ferenda* należy postulować zmiany prawa, pozwalające operatorowi systemu elektroenergetycznego na reagowanie na pojawiające się nowe potrzeby rynku energii bez narażania się na zarzut naruszenia wymaganego zakresu *unbundlingu*.

41 Zob. projekt ustawy z 30 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii, WPLiP RM, UC74.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 716.
- Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021, poz. 1093.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2015 r. w kierunku europejskiej unii energetycznej (2015/2113 (INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0444_PL.html [dostęp: 22.06.2021].
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 maja 2016 r. w sprawie stworzenia nowego ładu dla odbiorców energii (2015/2323(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0234_PL.html [dostęp: 22.06.2021].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 125.

Orzecznictwo

- Wyrok SN z 15 października 2010 r., V CSK 90/10, LEX 1001338.
- Wyrok SN z 12 kwietnia 2011 r., III SK 42/10, Legalis 432332.

Dokumenty urzędowe

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zainicjowanie procesu publicznych konsultacji na temat nowej struktury rynku energii COM(2015)340, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=COM%3A2015%3A0340%3AFIN> [dostęp: 22.06.2021].
- Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce, „Energia do Przyszłości”, s. 28, <https://www.gov.pl/attachment/75d21d4a-fd28-400e-b480-a3bbc3f7db5e> [dostęp: 22.06.2021].
- Projekt ustawy z 30 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii, WPLiP RM UC74.

Publikacje naukowe

- Agbinya J.I., *Wireless Power Transfer*, River Publishers, Melbourne 2016.
- Borkowski A., Chelmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Elżanowski F., *Prawnoprosocowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach zakresu regulacji energetyki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Karalis A., Joannopoulos J.D., Soljačić M., *Efficient Wireless Non-Radiative Mid-Range Energy Transfer*, „Annals of Physics” 2008, nr 323, s. 34–48, http://www.mit.edu/~soljadic/wireless-power_AoP.pdf [dostęp: 4.01.2020].
- Kępiński M. (red.), *Prawo konkurencji*, System Prawa Prywatnego, t. 15, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2014.
- Kosiński E., *Cele i prawne instrumenty regulacji sektora gazu ziemnego w UE*, w: B. Popowska, E. Kosiński, P. Lissoń (red.), *Prawne uwarunkowania konkurencji na rynku gazu*, C.H.Beck, Warszawa 2015, s. 3-23.
- Kowalak T., Muras Z., *Zakres ochrony prywatności konsumentów energii elektrycznej w kontekście zdalnego odczytu danych pomiarowych – prawno-techniczna analiza problemu*, w: A. Wąlaszek-Pyziół i T. Długosz (red.), *Nowe typy usług w działalności gospodarczej*, Difin, Warszawa 2014, s. 64-79.
- Magulski R., *Koncepcja funkcjonowania wirtualnej elektrowni integrującej rozproszone źródła energii jako dostawcy usług systemowych*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Elektrotechniki i Automatyki Politechniki Gdańskiej” 2017, nr 53, s. 143-146.
- Morawiec D., Sołtysik M., *Przykładowe możliwości wykorzystania technologii blockchain w elektroenergetyce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2018, nr 103, s. 133-143.

- Muras Z., „Usługa” na infrastrukturalnych rynkach paliw i energii w świetle swobody przedsiębiorczości i swobody usług, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 5, s. 33-52.
- Muras Z., *Niezależność operatorów systemu – jako jeden z podstawowych desygnatów liberalizacji rynku gazu i energii de lege lata i de lege ferenda*, w: M. Rudnicki i K. Sobieraj (red.), *Nowe prawo energetyczne*, KUL, Lublin 2013, s. 173-193.
- Muras Z., *Paradoks liberalizacji rynku paliw i energii – rozwój konkurencji przez zwiększanie kontroli administracyjnoprawnej*, w: A. Walaszek-Pyziół (red.), *Regulacja, innowacja sektorze energetycznym*, C.H.Beck, Warszawa 2013 s. 115-137.
- Muras Z., *Regulator sektorowy paliw i energii – między reglamentacją a promocją rynku. Rozważania na tle orzecznictwa dotyczącego taryf*, w: M. Pawełczyk (red.), *Współczesne problemy bezpieczeństwa energetycznego. Sektor gazowy i energetyczny*, Ius Publicum, Warszawa 2018, s. 345-367.
- Muras Z., *Rozwój OZE a bezpieczeństwo sieci*, „Energia Elektryczna” 2018, nr 8, s. 9-11.
- Muras Z., *Zakres i zasady zakupu oraz bilansowania handlowego energii z instalacji odnawialnego źródła energii*, w: P. Lissoń, K. Ziemiński (red.), *Prawo odnawialnych źródeł energii w Polsce i w Niemczech*, UAM, Poznań 2018, s.105-119.
- Olejnik B., Łowczowski K., *Techniczne metody poprawy współczynników SAIDI oraz SAIFI stosowane w sieci dystrybucyjnej*, „Politechnika Poznańska Academic Journals Electrical Engineering” 2016, nr 86, s. 165-176.
- Skoczny T., *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 7-34.
- Stankiewicz R., *Między ochroną konkurencji a regulacją sektorową. Ustrojowe granice rozdzielenia obszarów ingerencji państwa w gospodarce*, „Ekonomia i Prawo” 2012, nr 1, s. 155-170.
- Swora M., Muras Z., *Prawo energetyczne Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Swora M., *Niezależne organy administracji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
- Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Netografia

- Bayer E., Rączka J., *Jak rozwinąć potencjał DSR w Polsce i obniżyć koszty systemu energetycznego*, http://forum-energii.eu/files/file_add/file_add-54.pdf [dostęp: 18.10.2017].
- German Project Looks to Home Photovoltaic Systems to Help Grid*, <http://www.reuters.com/article/us-tennet-hldg-power-blockchain/german-project-looks-to-home-photovoltaic-systems-to-help-grid-idUSKBN17X2GY> [dostęp: 1.05.2017].
- Kowalak T., *Tworzenie rynku energii elektrycznej i restrukturyzacja sektora energetycznego – spojrzenie regulatora*, <https://www.ure.gov.pl/download/1/2345/03-biuletynnr1.pdf> [dostęp: 3.07.2021].
- Morawiecka M., *Pakiet zimowy – czysta energia dla wszystkich Europejczyków czy raczej koniec krajowych polityk energetycznych?*, <https://www.cire.pl/item,145414,2,0,0,0,0,pakiet-zimowy---czysta-energia-dla-wszystkich-europejczykow-czy-raczej-koniec-krajowych-polityk-energetycznych.html> [dostęp: 21.10.2020].
- Smart Metering Deployment in the European Union*, <https://ses.jrc.ec.europa.eu/smart-metering-deployment-european-union> [dostęp: 12.11.2020].

G. Materna, J. Król (red.),
SZANSE I ZAGROŻENIA DLA UCZESTNIKÓW RYNKU ENERGII

Warszawa 2021, s.45-59

DOI: 10.5281/zenodo.5176412

Janusz Gwiżdowski

Koordinator ds. negocjacji przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki

ORCID: 0000-0001-7463-6878

r.pr. Monika Stachura

Radca Prezesa URE, Zespół Obsługi Koordynatora ds. negocjacji przy Prezesie Urzędu

Regulacji Energetyki

ORCID: 0000-0002-7516-0872

POSTĘPOWANIE PRZED KOORDYNATOREM DS. NEGOCJACJI PRZY PREZESIE URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI NARZĘDZIEM DO ZARZĄDZANIA KONFLIKTEM NA RYNKU ODBIORCÓW PALIW GAZOWYCH, ENERGII ELEKTRYCZNEJ I CIEPŁA W GOSPODARSTWIE DOMOWYM ORAZ PROSUMENTÓW BĘDĄCYCH KONSUMENTAMI

PROCEEDINGS BEFORE THE COORDINATOR FOR
NEGOTIATIONS TO THE PRESIDENT OF THE ENERGY
REGULATORY OFFICE AS A TOOL FOR CONFLICT
MANAGEMENT ON THE HOUSEHOLD RECIPIENTS
MARKET OF GASEOUS FUELS, ELECTRICITY AND HEAT
AND PROSUMERS WHO ARE CONSUMERS

Abstrakt

Analizie poddano możliwość efektywnego wykorzystania przez uczestników postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w sektorze energetycznym prowadzonego przez Koordynatora ds. negocjacji przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki. Uczestnikami postępowania są odbiorcy paliw gazowych, energii elektrycznej oraz ciepła w gospodarstwie domowym, prosumenci będący konsumentami oraz przedsiębiorstwa energetyczne. Charakter postępowania prowadzonego przez koordynatora został zestawiony z korzyściami płynącymi z jego przeprowadzenia dla uczestników.

Analiza została przeprowadzona w oparciu o charakter postępowania określony przepisami prawa, statystyki oraz ponad dwuletnie doświadczenie ich prowadzenia.

Słowa kluczowe: Koordynatora ds. negocjacji przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki, pozasądowe, konsument, przedsiębiorstwa energetyczne, rozwiązanie, negocjacje, spór, paliwo gazowe, energia elektryczna, ciepło

Abstract:

This article analyses the possibility of effective use by the participants of proceedings regarding out-of-court settlement of consumer disputes in the energy sector, as conducted by the Coordinator for negotiations to the President of the Energy Regulatory Office.

The participants of the proceedings are household recipients of gaseous fuels, electricity and heat, and prosumers, who are consumers and energy companies.

The analysis has been conducted based on the nature of the proceedings defined by the provisions of the law and more than 2 years of experiences conducting them, including statistics covering this period.

The nature of the proceedings conducted by the Coordinator has been compared with the benefits of conducting them for the participants.

Keywords: coordinator, out-of-court, consumer, energy companies, resolution, negotiations, dispute, gaseous fuel, electricity, heat

1. Wprowadzenie

Koordynator ds. negocjacji przy Prezesie URE jest częścią systemu pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich wprowadzonego do polskiego ustawodawstwa w efekcie implementacji przepisów prawa europejskiego. System ten, jako stosunkowo nowy, ciągle wymaga przybliżenia nie tylko konsumentom, lecz także przedstawicielom przedsiębiorstw. Celem tego artykułu jest zarówno pokazanie w jaki sposób system ten został ukształtowany w sektorze energetycznym, jak i zwrócenie uwagi na praktyczne aspekty prowadzonych postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązania sporów konsumenckich oraz korzyści dla ich stron, które nie zawsze są przez nie dostrzegane. Można je zaobserwować na prezentowanych w artykule danych statystycznych, a także korzyściach finansowych (oszczędnościach), na które zwracają uwagę autorzy.

2. Geneza powstania podmiotu Koordynatora ds. negocjacji przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki

Koordynator ds. negocjacji przy Prezesie URE jest jednym z podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Na gruncie polskiego ustawodawstwa pojawił się w efekcie wejścia w życie w dniu 10 stycznia 2017 r. ustawy o ADR¹, implementującej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich).

Pierwszy Koordynator ds. negocjacji został powołany 22 maja 2017 r. przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki spośród kandydatów w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru przeprowadzonego zgodnie z ustawą o ADR. 7 września 2017 r. Koordynator ds. negocjacji został wpisany pod poz. 8 do rejestru podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W dniu 19 września 2018 r. Koordynator

¹ Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, Dz.U. 2016, poz. 1823.

został przyjęty w poczet członków zwyczajnych europejskiej sieci National Energy Ombudsmen Network². 19 lutego 2019 r. Janusz Gwiazdowski, pełniący aktualnie funkcję Koordynatora, został wybrany prezesem stowarzyszenia NEON.

Stanowisko Koordynatora zgodnie z art. 31c ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne³ może zajmować osoba, która spełnia następujące warunki:

- posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;
- korzysta z pełni praw publicznych;
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- nie orzeczono wobec niej zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa;
- posiada kompetencje kierownicze;
- odbyła co najmniej 5-letni staż pracy, w tym przynajmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym;
- posiada wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Koordynatora.

Koordynator jest powoływany na czteroletnią kadencję i może zostać ponownie wybrany na stanowisko (art. 31c ust. 4 u.p.e.). Funkcja nie może zostać objęta przez osobę, która:

- jest członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego;
- jest zatrudniona w spółkach prawa handlowego lub wykonuje w nich inne zajęcia, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność;
- posiada w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego;
- prowadzi działalność gospodarczą na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami;
- zarządza taką działalnością lub jest przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Zakaz ten nie dotyczy działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego (art. 31c ust. 5 i 6 u.p.e.).

3. Obsługa Koordynatora

Zgodnie z art. 31c ust. 8 u.p.e. obsługę organizacyjną Koordynatora zapewnia URE. Zostało to zawarte w § 24 ust. 2 pkt 26 regulaminu organizacyjnego Urzędu⁴, w myśl którego zadanie to scedowano na Biuro Dyrektora Generalnego, w którym został utworzony Zespół Obsługi Koordynatora ds. negocjacji przy Prezesie URE. Pracownicy ZOK obsługują postępowania prowadzone przez Koordynatora. Jednakże tylko on jest uprawniony do prowadzenia tychże

2 NEON – europejska sieć niezależnych organizacji non profit rozwiązujących spory konsumenckie oraz zrzeszająca rzeczników, działających w sektorze energetycznym. Członkowie Stowarzyszenia działają na podstawie publicznego mandatu celem zapewnienia łatwo dostępnego i bezpłatnego sposobu rozwiązywania sporów między konsumentami a przedsiębiorstwami energetycznymi.

3 Ustawa z dnia 10 października 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2020, poz. 833 z późn. zm.

4 Zarządzenie nr 3/2019 Prezesa URE z 31 maja 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Regulacji Energetyki, BIP URE.

postępowań.

4. Charakter postępowania prowadzonych przez Koordynatora

Koordynator jest niezależnym podmiotem, który nie działa w imieniu ani na rzecz Prezesa URE. Jego umiejscowienie wynika z sektorowego przyporządkowania oraz przyjętego przez Polskę modelu implementacji dyrektywy 2013/11/UE.

Charakter postępowania prowadzonego przez Koordynatora określa ustawa o ADR, a także zmienione nią przepisy ustawy – Prawo energetyczne oraz regulamin przyjęty na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ADR⁵. Postępowanie wszczyna się na wniosek odbiorcy paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym albo prosumenta będącego konsumentem (art. 31d ust. 1 u.p.e.). Co w istocie oznacza, że nie może ono zostać wszczęte z inicjatywy przedsiębiorstwa energetycznego. Zgodnie z art. 31a ust. 1 u.p.e. postępowanie przed Koordynatorem może być prowadzone w zakresie sporów wynikłych z umów:

- przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, gazowej lub ciepłowniczej, w tym przyłączenia mikroinstalacji;
- świadczenia usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej lub gazu ziemnego;
- świadczenia usług przesyłania i dystrybucji ciepła;
- sprzedaży;
- kompleksowych.

Wytyczne te ograniczają działalność Koordynatora jedynie do spraw, w których doszło do zawarcia umowy. Inne sprawy dotyczące relacji konsument – przedsiębiorstwo energetyczne nie mogą być przedmiotem tychże postępowań. Ponadto, postępowania przed Koordynatorem prowadzone są w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu wynosi co najmniej 50,00 zł i nie więcej niż 50 000,00 zł⁶. Oznacza to, że Koordynator nie prowadzi postępowań w sprawach niemajątkowych, a także w takich, w których nie można określić wartości przedmiotu sporu, oraz w tych, w których wartość przedmiotu sporu jest niższa lub wyższa od progów określonych przez Ministra Energii.

Warunkiem skutecznego wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania przed Koordynatorem jest podjęcie przez konsumenta próby kontaktu z przedsiębiorstwem energetycznym i bezpośredniego rozwiązania sporu (art. 31d ust. 2 u.p.e.). Sprawia to, że postępowanie ma co do zasady charakter po-reklamacyjny. W przypadku gdy w następstwie złożonej przez konsumenta reklamacji spór nie został rozwiązany, przedsiębiorca energetyczny przekazuje konsumentowi na papierze lub innym trwałym nośniku oświadczenie o zgodzie na udział w takim postępowaniu albo odmowie wzięcia udziału w postępowaniu w trybie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Przedsiębiorca wraz z oświadczeniem przekazuje informację o podmiocie uprawnionym właściwym dla danego przedsiębiorcy. Jeżeli przedsię-

5 Regulamin z 1 lipca 2019 r. działania Koordynatora do spraw negocjacji przy Prezese Urzędu Regulacji Energetyki i procedury prowadzenia przez Koordynatora postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, <https://koordynator.ure.gov.pl/kdn/koordynator/akty-prawne/7064,Akty-prawne.html> [dostęp: 4.07.2019].

6 Zob. § 1 rozporządzenia Ministra Energii w sprawie określenia wysokości progów finansowych wartości przedmiotu sporu, których przekroczenie uprawnia do odmowy rozpatrzenia sporu z 1 sierpnia 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1494.

biorca nie złożył żadnego oświadczenia, uznaje się, że wyraża zgodę na udział w postępowaniu w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich (art. 32 ustawy o ADR).

Postępowanie przed Koordynatorem ma charakter dobrowolny zarówno dla przedsiębiorstwa energetycznego jak i dla konsumenta. Oznacza to tyle, że na każdym jego etapie strona może podjąć decyzję o rezygnacji z udziału. Jest ono również poufne, co oznacza, że zarówno Koordynator oraz osoby z nim współpracujące, jak i strony oraz inne osoby biorące w nim udział są zobowiązane do zachowania w tajemnicy faktów, propozycji bądź stanowisk przedstawionych w jego toku, chyba, że strony postanowią inaczej w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art. 17 ustawy o ADR).

Koordynator w ramach postępowania jest bezstronny, a więc nie reprezentuje żadnej ze stron, traktując je na równi. Jest neutralny, co oznacza, że nie powinien mieć interesu w zakończeniu postępowania w sposób preferowany przez którąkolwiek ze stron (art. 16 ustawy o ADR). Strony na każdym etapie postępowania w pełni akceptują i stosują się do treści § 5 regulaminu oraz akceptują Koordynatora jako osobę prowadzącą to postępowanie ADR, co wynika z zasady akceptowalności. W przeciwnym przypadku postępowanie powinno zostać zakończone.

W celu zapewnienia niezależności i bezstronności swych działań Koordynator sprawuje funkcję przez wyznaczony czas (kadencyjność). Nie może również przyjmować od którejkolwiek ze stron sporu instrukcji, wskazówek czy zaleceń, a jego wynagrodzenie nie może być uzależnione od wyniku danego postępowania. Odwołanie Koordynatora z pełnienia funkcji przed upływem kadencji jest możliwe wyłącznie na podstawie obiektywnych przesłanek, które określa regulamin w ślad za art. 15 ustawy o ADR.

W ramach postępowania przed Koordynatorem strony mają możliwość szukania i dojścia do porozumienia. Wobec tego, że postępowanie ma charakter poreklamacyjny istotnym jest, aby zarówno konsument – wnioskodawca – jak i przedsiębiorstwo energetyczne – uczestnik nie traktowali tego postępowania jako powtórzenie postępowania reklamacyjnego bądź przygotowania do postępowania sądowego. Ważnym jest także, aby postępowanie przed Koordynatorem nie było traktowane jak postępowanie skargowe, w którym przedsiębiorstwo najczęściej przyjmuje postawę polegającą na tłumaczeniu swojego stanowiska. Wobec tego, że postępowanie przed Koordynatorem zmierza do wypracowania przez strony rozwiązania, istotnym jest aby strony w jego ramach przedstawiały sobie nawzajem propozycje rozwiązania sporu ze wskazaniem ustępstw na jakie są gotowe oraz oczekiwania wobec drugiej strony.

5. Rodzaje postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów

Postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów jest prowadzone przez Koordynatora w celu umożliwienia zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony lub przedstawienia stronom propozycji rozwiązania sporu.

Istotnym jest, aby pamiętać, że pozasądowe rozwiązywanie sporów polega na tym, że to same strony rozwiązują spór. Koordynator wspiera je w poszukiwaniu porozumienia. Co za tym idzie, aby mógł on przedstawić stronom propozycję rozwiązania sporu w ramach postępowania, powinny one reprezentować postawę sprzyjającą porozumieniu. Oznacza to, że do czasu kiedy strony nie przedstawiają w ramach stanowiska w postępowaniu oczekiwań w stosunku

do drugiej strony, a także zakresu ustępstw, na które są gotowe się zgodzić, Koordynator nie jest w stanie przedstawić stronom propozycji rozwiązania. Zbliżenie stanowisk stron polega na wypracowaniu przez nie rozwiązania, które jest w stanie zaakceptować każda z nich. W praktyce konsumentom trudno jest odróżnić jeden rodzaj postępowania od drugiego i wskazać jeden z nich. Często stanowi to powód wezwania konsumenta do uzupełnienia braków formalnych. Przy czym, brak powyższej informacji uniemożliwia nadanie sprawie biegu.

6. Rola konsumenta w postępowaniu przed Koordynatorem

Konsument jest inicjującym uczestnikiem postępowania przed Koordynatorem, a warunkiem wystąpienia z wnioskiem o jego wszczęcie jest podjęcie próby kontaktu z przedsiębiorstwem energetycznym w celu bezpośredniego rozwiązania sporu (art. 31d ust. 2 u.p.e.). Pokazuje to, że bez zaangażowania po stronie konsumenta – złożenia reklamacji do przedsiębiorcy i wniosku do Koordynatora – nie może ono zaistnieć.

7. Rola przedsiębiorstwa energetycznego w postępowaniu przed Koordynatorem

Rola przedsiębiorcy, poza aktywnym i efektywnym udziałem w postępowaniu, ma charakter informacyjno-edukacyjny. Przedsiębiorca, który zobowiązał się albo jest obowiązany na podstawie odrębnych przepisów do korzystania z pozasądowego rozwiązywania sporów z konsumentami, informuje ich o podmiocie uprawnionym, który jest właściwy dla tego przedsiębiorcy. Informacja ta powinna obejmować co najmniej adres strony internetowej podmiotu uprawnionego oraz być udostępniana w sposób zrozumiały i łatwo dostępny dla konsumenta, w tym na stronie internetowej przedsiębiorcy, jeżeli taka istnieje, a także we wzorcach umów zawieranych z konsumentami, o ile przedsiębiorca takie stosuje (art. 31 ustawy o ADR). Ustawa – Prawo energetyczne nie nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku korzystania z pozasądowego rozwiązywania sporów z konsumentami, jednakże mogą one same przyjąć na siebie takie zobowiązanie.

W przypadku gdy w następstwie złożonej przez konsumenta reklamacji spór nie został rozwiązany, przedsiębiorca przekazuje konsumentowi na papierze lub innym trwałym nośniku oświadczenie o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich albo zgodzie na udział w takim postępowaniu lub odmowie wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Przy czym, w przypadku postępowania przed Koordynatorem przedsiębiorca nie może złożyć wniosku o jego wszczęcie, więc oświadczenie może dotyczyć jedynie zgody na udział w postępowaniu bądź jej braku. Wraz ze zgodą na udział w postępowaniu konsument powinien otrzymać informację o podmiocie uprawnionym, właściwym dla danego przedsiębiorcy. Jeżeli oświadczenie nie zostało złożone, uznaje się, że została wyrażona zgoda na udział w postępowaniu w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich (art. 32 ustawy o ADR).

8. Statystyki

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ADR Koordynator sporządza sprawozdanie z działalności w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów za każdy rok kalendarzowy i udostępnia w terminie do dnia 30 kwietnia roku następnego poprzez opublikowanie na stronie internetowej www.koordinator.ure.gov.pl.

W 2017 roku do Koordynatora wpłynęły 382 sprawy, z czego 156 spełniało kryteria pozwalające na zakwalifikowanie wniosku do wszczęcia na jego podstawie postępowania.

Zgodnie z § 4 ust. 1 Regulaminu Koordynator odmawia wszczęcia postępowania w przypadku gdy:

- przedmiot sporu wykracza poza kategorie sporów objętych właściwością;
- wnioskodawca przed złożeniem wniosku nie podjął próby bezpośredniego rozwiązania sporu – kontaktu z przedsiębiorstwem energetycznym lub złożył wniosek po upływie roku od podjęcia ostatniej próby nawiązania kontaktu z przedsiębiorstwem energetycznym;
- sprawa o to samo roszczenie między tymi samymi stronami jest w toku albo została już rozpatrzona przez Koordynatora, inny właściwy podmiot albo sąd.

W 2017 r. Koordynator odmówił rozpatrzenia sporu w ośmiu przypadkach. W dwóch przypadkach odmowa była podyktowana niespełnieniem kryteriów przedmiotowych, natomiast w sześciu niespełnieniem kryteriów podmiotowych.

Jedynie 20 ze 156 postępowań wszczętych w 2017 roku zakończono przed osiągnięciem wyniku z uwagi na brak zgody na udział w postępowaniu przedsiębiorstwa energetycznego. W 100% postępowań zakończonych (23 sprawy) strony doszły do porozumienia.

W 2017 r. postępowania prowadzone przez Koordynatora dotyczyły sporów na rynku paliw gazowych (12%) oraz energii elektrycznej (88%), natomiast żadna ze spraw nie dotyczyła ciepła.

W przypadku obydwu rynków, powtarzającym się najczęściej przedmiotem sporu były kwestie dotyczące rozliczeń bądź wprowadzenia konsumenta w błąd przy podpisywaniu umowy z przedsiębiorstwem energetycznym.

Średni czas trwania postępowań zakończonych protokołem w 2017 roku wyniósł ponad 70 dni. W 2018 r. do Koordynatora wpłynęło 620 spraw, z czego 469 wnioskodawców spełniło kryteria pozwalające na zakwalifikowanie ich pisma jako wniosek i wszczęcie na jego podstawie postępowania. 17% spraw zostało pozostawionych bez rozpatrzenia. W 47 przypadkach Koordynator odmówił rozpatrzenia sporu. W 20 sprawach odmowa była podyktowana niespełnieniem kryteriów przedmiotowych, natomiast w 57% spraw, tj. w 27 przypadkach, niespełnieniem kryteriów podmiotowych.

Pośród postępowań, którym nadano bieg w 2018 r., 25% tj. 115 zakończyło się przed osiągnięciem wyniku, z uwagi na brak zgody przedsiębiorstwa energetycznego na udział w postępowaniu. Strony doszły do porozumienia w 185 przypadkach.

W 2018 r. 401 (86%) postępowań dotyczyło rynku energii elektrycznej, a 68 (14%) rynku paliw gazowych.

Średni czas trwania postępowań zakończonych protokołem w 2018 r. wyniósł 90 dni. Do 30 czerwca 2019 r. do Koordynatora wpłynęło 246 spraw.

9. Korzyści płynące z postępowania prowadzonego przez Koordynatora

Korzyści płynące dla stron postępowania prowadzonego przez Koordynatora można rozpatrywać w kilku aspektach: materialnym (finansowym), emocjonalnym oraz przyszłościowym (efektów na przyszłość).

9.1. Korzyści dla konsumenta

Już samo złożenie wniosku do Koordynatora o rozwiązanie sporu w przypadku negatywnego rozpoznania reklamacji jest dla konsumenta korzystne, gdyż jeśli w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia o tym fakcie, wystąpi z wnioskiem w zakresie objętym reklamacją, przedsiębiorstwo energetyczne nie wstrzymuje dostarczania paliw gazowych lub energii elektrycznej do czasu zakończenia sporu przez Koordynatora (art. 6c ust. 3 i 4 u.p.e.).

Najbardziej miarodajnym wydaje się materialny aspekt korzyści dla konsumenta z postępowania. W tym zakresie zgodnie z wyliczeniami ZOK w okresie od wpisania Koordynatora do rejestru podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich do 30 czerwca 2019 r. konsumenci w wyniku dojścia do porozumienia w ramach postępowania przed Koordynatorem uzyskali korzyść majątkową w sumie na kwotę 406 401,98 zł, co daje średnio 1 262,12 zł na jedno porozumienie.

Postępowanie przed Koordynatorem w aspekcie emocjonalnym, ale i przyszłościowym daje możliwość wyjaśnienia przedsiębiorstwu energetycznemu przez konsumenta swojego indywidualnego przypadku, przy jednoczesnej szansie na zrozumienie stanowiska przedsiębiorstwa energetycznego przez konsumenta. Dzięki czemu, jeśli dojdzie do porozumienia z przedsiębiorcą, konsument ma szansę na uniknięcie stresującego i kosztownego postępowania sądowego.

Postępowanie przed Koordynatorem trwa stosunkowo krótko. W roku 2017 r. średni czas trwania postępowania wyniósł 70 dni, a w 2018 r. – 90 dni. Ciągłe jednak jest to czas zdecydowanie krótszy od czasu jaki trzeba poświęcić na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd powszechny. Z perspektywy emocjonalnej natomiast, z uwagi na poufność postępowania pozwala ono na wyjście z twarzą w sytuacji nawet gdyby okazało się, że konsument nie ma racji. Gdyby jednak konsument zdecydował się, w przypadku braku porozumienia z przedsiębiorcą energetycznym, na skierowanie sprawy na drogę sądową, uczestnictwo w postępowaniu przed Koordynatorem daje możliwość skorzystania z obniżenia opłaty od pozwu w sądzie powszechnym o 2/3 jej wysokości, maksymalnie o 40 000 zł (art. 13e u.k.s.s.c.⁷). Tym samym, można w sposób uzasadniony stwierdzić, że korzyści dla konsumentów są wieloaspektowe, gdyż mają zarówno charakter materialny, jak i emocjonalny oraz przyszłościowy.

9.2. Korzyści dla przedsiębiorstw energetycznych

Z perspektywy przedsiębiorstw energetycznych istotnym jest, że w przypadku wystąpienia przez konsumenta z wnioskiem o wszczęcie postępowania przed Koordynatorem w sprawach dotyczących nielegalnego poboru lub zalegania z zapłatą za dostarczone paliwo lub energię, mogą one zainstalować przedpłatowy układ pomiarowo-rozliczeniowy temu odbiorcy. Koszt

7 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 755 z późn. zm.

zainstalowania tego układu ponosi przedsiębiorstwo energetyczne (art. 6e u.p.e.). Co prawda, przepisy prawa nie przewidują wprost żadnych konsekwencji dla konsumenta, który nie wyrazi zgody na zainstalowanie przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego, jednakże odmowa lub uniemożliwienie przeprowadzenia instalacji czyni przedsiębiorstwo uprawnionym do wstrzymania dostaw paliw lub energii albo do rozwiązania umowy na dostarczanie paliw lub energii z odbiorcą. Celem tego rozwiązania jest zabezpieczenie przedsiębiorstwa energetycznego przed ponoszeniem dodatkowych szkód związanych z nierzetelnymi odbiorcami paliw lub energii elektrycznej albo podmiotami, które w sposób nielegalny pobierają energię. Zainstalowanie przedpłatowego układu pomiarowo-rozliczeniowego nie może być uznane za nadmierną dolegliwość względem odbiorcy⁸.

Na gruncie postępowań prowadzonych przez Koordynatora dla przedsiębiorstw energetycznych ważnym powinien być, że z ich perspektywy jak w soczewce widać poziom prawidłowości funkcjonowania w jednostkach przedsiębiorstwa obsługi konsumenta oraz poszczególnych departamentów, jednostek czy oddziałów. Zarówno w stosunku do konsumentów, jak i dla przedsiębiorstw energetycznych poufność postępowania pozwala na wyjście z twarzą ze sporu i dbanie o wizerunek spółki, także wówczas gdy pomimo zakończonego negatywnie postępowania reklamacyjnego okaże się, że konsument ma jednak rację.

Jedną z metod polubownego rozwiązywania sporów, jaką jest postępowanie prowadzone przed Koordynatorem, jest szansą na efektywną oraz konstruktywną komunikację z konsumentem pozwalającą na rozwiązanie indywidualnej sprawy tego konsumenta oraz zadbanie o właściwe z nim relacje na przyszłość, a także wypracowanie odpowiedniego wzorca działania w sprawach podobnych z innymi konsumentami. Postępowanie jest także szansą na wprowadzenie zmian w jednostkach organizacyjnych, w których sytuacje konfliktowe zdarzają się bądź powtarzają.

Powyższe przykłady pokazują, że korzyści dla przedsiębiorstw energetycznych także są wieloaspektowe: materialne, przyszłościowe, a również emocjonalne, w szczególności z perspektywy zarządzania relacją z konsumentem, w szczególności taką, w której wystąpiły komplikacje.

9.3. Korzyści dla samorządu terytorialnego

Wobec tego, że rzecznicy praw konsumentów umiejscowieni są w strukturach samorządowych, postępowanie przed Koordynatorem może być wykorzystanie w ich działaniach, a także działaniach innych jednostek organizacyjnych po to, aby w stosunkowo prosty i przyjazny sposób pomóc mieszkańcom rozwiązywać spory konsumenckie oraz edukować ich. Jest to szczególnie istotne, chociażby ze względu na fakt, że z uwagi na charakter usług świadczonych przez przedsiębiorstwo energetyczne, pozostawanie w sytuacji konfliktowej z nim, bezpośrednio dotyka interesu mieszkańca będącego konsumentem, zarówno osobistego, jak i rodzinnego.

Reasumując, zestawienie zasobów niezbędnych do doprowadzenia prawomocnego rozpoznania sprawy przez sąd powszechny – zarówno dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorstw energetycznych – idealnie ukazuje, że postępowanie przed Koordynatorem stwarza dla stron postępowania wartość skorzystania szansę na zaoszczędzenie czasu i pieniędzy oraz zadbanie o odpowiednie relacje.

⁸ Battar, W. Szczygielski w: M. Kuliński (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017, Legalis.

10. Podsumowanie

Postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w sektorze energetycznym prowadzone przez Koordynatora ds. negocjacji przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki niesie ze sobą korzyści dla wszystkie jego uczestników, zarówno dla odbiorców paliw gazowych, energii elektrycznej, ciepła w gospodarstwie domowym i prosumentów będących konsumentami, jak i dla przedsiębiorstw energetycznych.

Praktyka pokazuje, że postępowanie przed Koordynatorem poza szansą na szybkie i sprawne zakończenie sporu z konsumentem, dla przedsiębiorstwa energetycznego jest okazją do sprawdzenia jak funkcjonuje obsługa klienta oraz inne jednostki organizacyjne mające z nim styczność w przedsiębiorstwie. Warunkiem właściwego wykorzystania postępowania przez strony jest zrozumienie, że dla efektywności postępowania niezbędne jest ich zaangażowanie. Oczekuje się, że przedsiębiorstwo energetyczne, inaczej niż ma to miejsce na etapie postępowania reklamacyjnego, poza przedstawieniem i wyjaśnieniem swojego stanowiska, rozważyło i przedstawiło na jakich zasadach jest gotowe zawrzeć z konsumentem ugodę. Należy zwrócić uwagę na to jak ważne jest informowanie oraz edukowanie nie tylko odbiorców w gospodarstwie domowym czy prosumentów, lecz także podmiotów takich jak rzecznicy praw konsumentów, którzy im doradzają i mogą w ich imieniu występować w postępowaniu. Istotnym jest, że Koordynator nie rozstrzyga sporów, nie wydaje opinii w sprawie, nie reprezentuje żadnej ze stron, nie doradza, a w zależności od rodzaju postępowania może zaproponować stronom rozwiązanie, co jest jednak fundamentalnie uzależnione od ich zaangażowania w szukanie porozumienia. Postępowanie przed Koordynatorem jest szansą zarówno dla konsumentów, jak i przedsiębiorstw energetycznych do efektywnego, sprawnego oraz taniego zakończenia zaistniałego sporu. Dodatkowo dla przedsiębiorstwa energetycznego może być szansą na sprawne i odpowiedzialne społecznie zarządzanie konfliktem z konsumentem.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 10 października 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2020, poz. 833 z późn. zm.
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 755 z późn. zm.
Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, Dz.U. 2016, poz. 1823.
Rozporządzenie Ministra Energii w sprawie określenia wysokości progów finansowych wartości przedmiotu sporu, których przekroczenie uprawnia do odmowy rozpatrzenia sporu z 1 sierpnia 2017 r., Dz.U. 2017, poz. 1494.
Zarządzenie nr 3/2019 Prezesa URE z 31 maja 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Regulacji Energetyki, BIP URE.
Regulamin z 1 lipca 2019 r. działania Koordynatora do spraw negocjacji przy Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki i procedury prowadzenia przez Koordynatora postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, <https://koordynator.ure.gov.pl/kdn/koordynator/akty-prawne/7064,Akty-prawne.html> [dostęp: 4.07.2019].

Publikacje naukowe

- Kuliński M. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017, Legalis.

Dr hab. inż. Lidia Gawlik
Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN
ORCID: 0000-0002-2181-5394

Prof. dr hab. inż. Eugeniusz Mokrzycki
Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN
ORCID: 0000-0003-4080-3660

DYLEMATY KRAJOWEJ ENERGETYKI: ENERGIA KONWENCJONALNA CZY ODNAWIALNA?¹

DILEMMAS OF THE DOMESTIC ENERGY SECTOR: CONVENTIONAL OR RENEWABLE ENERGY

Abstrakt

W artykule zwrócono uwagę na specyficzną strukturę wytwarzanej obecnie w kraju energii elektrycznej oraz zarysowujące się szanse i bariery rozwoju energetyki konwencjonalnej i odnawialnej. Wyszczególniono istotne regulacje o zasięgu międzynarodowym, a także dokumenty i regulacje strategiczne UE oraz polskie oficjalne strategie i regulacje prawne, kształtujące zrównoważony rozwój energetyki w kraju. Skupiono uwagę na krajowych, pierwotnych zasobach surowców energetycznych (węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa, gaz ziemny i metan pokładów węgla). Scharakteryzowano Krajowy System Elektroenergetyczny, podając jego mocne i słabe strony. Następnie omówiono dylematy krajowej energetyki w aspekcie narastającego problemu związanego ze zmianami klimatu oraz niezbędnych działań w kierunku ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Uwarunkowania polskie zmuszają do wypracowania własnej ścieżki dekarbonizacji sektora energii.

Słowa kluczowe: węgiel, odnawialne źródła energii, dekarbonizacja, system energetyczny, struktura wytwarzania energii elektrycznej

Abstract

The article draws attention to the specific structure of electricity as currently produced in Poland and the emerging opportunities and barriers to the development of conventional and renewable energy. Significant international regulations are listed, the EU strategic documents and regulations, as well as Polish official strategies and legal regulations that shape the sustainable development of energy in the country. The primary domestic energy resources (hard coal, brown coal, oil, natural gas and coal bed methane) are described and assessed. The National Power System is characterized, giving its strengths and weaknesses. Then, the dilemmas of domestic energy are discussed in respect of the growing problems related to climate change and the actions necessary to reduce greenhouse gas emissions. Specific Polish conditions mean that the country has to develop its own path of energy sector decarbonization.

Key words: coal, renewable energy sources, decarbonization, energy system, electricity generation structure

1 Publikacja została zrealizowana w ramach działalności statutowej Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk.

1. Wprowadzenie

Rozwój gospodarczy świata skutkuje wzrostem zapotrzebowania na energię. W wyniku takiej działalności następuje wyczerpywanie ograniczonych zasobów paliw pierwotnych, a także nadmierne zanieczyszczenie środowiska w procesach energetycznego spalania ich. Z drugiej strony przyczynia się to do intensywnego rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Należy podkreślić, że rosnące zapotrzebowanie na surowce energetyczne przyczynia się do integracji gospodarczej i politycznej, która przybiera różne formy. Klasycznym przykładem jest Unia Europejska.

W publikacji zwrócono szczególną uwagę na specyficzną strukturę obecnie wytwarzanej energii elektrycznej w kraju oraz zarysowano szanse i bariery rozwoju energetyki konwencjonalnej oraz energetyki odnawialnej.

2. Regulacje międzynarodowe, unijne i krajowe dotyczące energetyki

Odpowiedzi na dalszy zrównoważony rozwój energetyki konwencjonalnej i odnawialnej należy szukać w regulacjach o zasięgu międzynarodowym, dokumentach strategicznych Unii Europejskiej oraz unijnych i krajowych regulacjach prawnych.

Do podstawowych dokumentów międzynarodowych dotyczących obszaru energetyki należą, m.in.:

- Raport Brundtlanda, wydany w 1987 r. przez Światową Komisję do Spraw Środowiska i Rozwoju zatytułowany: *Nasza Wspólna Przyszłość*. W raporcie tym spotyka się sformułowanie zrównoważony rozwój, które definiowane jest jako „rozwój odpowiadający potrzebom dnia dzisiejszego, który nie ogranicza zdolności przyszłych pokoleń do zaspokojenia własnych potrzeb”². Raport ujmuje szereg problemów z zakresu energetyki, rolnictwa, gatunków i ekosystemów, zasobów ludzkich;
- dokumenty II Szczytu Ziemi – Środowisko i Rozwój; szczyt ten zorganizowała Organizacja Narodów Zjednoczonych w 1992 r. w Rio de Janeiro. W wyniku negocjacji przyjęto trzy dokumenty o charakterze deklaratywnym: Kartę Ziemi (zawierającą 27 zasad i obowiązków, dotyczących osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i lepszej jakości życia), Agendę 21 (program działań w zakresie zrównoważonego rozwoju, wytyczający cele i sposoby ich osiągnięcia), Deklarację o lasach, jak również dwie wiążące umowy globalne: Konwencję o różnorodności biologicznej i Konwencję ramową w sprawie zmian klimatu³;
- Protokół z Kioto⁴, podpisany w 1997 r., ustalający konkretne zobowiązania dla każdego z państw w latach 2008–2012 do redukcji gazów cieplarnianych (dwutlenek węgla, metan, podtlenek azotu, sześćiofluorek siarki, fluorowęglowodory, perfluorowęglowodory, sześćiofluorek siarki).

2 Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. UN general Assembly 42th session 4.08.1987. A/42/427, <https://digitallibrary.un.org/record/139811> [dostęp: 18.05.2021].

3 S. Rabej, C. Wachnicki, *Poradnik. Ochrona środowiska w gospodarce gminy. Instalacje. Technologie. Prawo*, Medium Dom Wydawniczy, Warszawa 2007.

4 Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto z dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 2005 Nr 203, poz. 1684, s. 129.

Do wybranych regulacji Unii Europejskiej należy zaliczyć:

- Białą Księgę – Energia dla przyszłości – odnawialne źródła energii⁵. Podstawowym celem tego dokumentu było, żeby w 2010 r. udział zużycia energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii elektrycznej wyniósł 12%. Biała Księga wytycza kierunki zużycia biomasy (współspalanie bądź spalanie, tworzenie nowych ciepłowni, rozwój technologii IGCC – *Intergrated Gasification in Combined Cycle* w systemach 25–50 MW, wytwarzanie energii z odpadów miejskich);
- Białą Księgę – Transport Europejski do roku 2010: Czas na decyzje⁶. Dokument wskazuje na alternatywne źródła zasilania pojazdów w celu ograniczenia emisji CO₂;
- Zieloną Księgę – Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego⁷. Dokument zwraca uwagę na rosnący popyt na energię, jak również na wzrost emisji gazów cieplarnianych;
- Zieloną Księgę – Europejska Strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii⁸; ujmującą strategię energetyczną dla Europy, jak również sieć obszarów priorytetowych (energetyka na rzecz wzrostu gospodarczego, wewnętrzny rynek energetyczny, bezpieczeństwo i konkurencyjność, zaopatrzenie w energię, zmiana klimatu, spójna wewnętrzna polityka energetyczna);
- Program działania w dziedzinie energii (2003–2006) Inteligentna Energia – Europa⁹;
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹⁰, dotyczącą między innymi użytkowania biopaliw i innych paliw odnawialnych w transporcie;
- decyzję nr C/2009/5174 ustanawiającą schemat krajowych planów działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych¹¹,
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej¹²;

5 Communication from the Commission - Energy for the future: renewable sources of energy – White Paper for a Community Strategy and Action Plan, COM(97)599, 26.11.1997.

6 White Paper. European transport policy to 2010: time to decide, COM(2001)370, 12.09.2001, https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf [dostęp: 15.06.2021].

7 Green Paper: Towards a European strategy for the security of energy supply, COM(2000)769, 29.11.2000, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ef8d03f-7c54-41b6-ab89-6b93e61fd37c/language-en> [dostęp: 15.06.2010].

8 Green Paper: A European Strategy for sustainable, competitive and secure energy, COM(2006)105, 8.03.2006, https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_en.pdf [dostęp: 15.06.2010].

9 Decyzja 1230/2003/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. przyjmująca wieloletni program działania w dziedzinie energii. Inteligentna Energia – Europa (2003–2006), Dz.Urz. UE L 176 z 15.07.2009 r., s. 29-36.

10 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16-62.

11 Decyzja Komisji 2009/548/WE z dnia 30 czerwca 2009 r. ustanawiająca schemat krajowych planów działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na mocy Dyrektywy 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (notyfikowana jako dokument C(2009)5174), Dz.Urz. UE L 182 z 15.07.2009 r., s. 33-62.

12 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012 r., s. 1-56.

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona)¹³;
- Energy Roadmap 2050¹⁴. Dokument zawiera długofalowe cele UE w zakresie polityki niskowęglowej;
- Pakiet Zimowy Czysta energia dla wszystkich Europejczyków¹⁵, wypełniający wytyczne politycznych wyznaczonych w Pakiecie 2030 z dnia 20 października 2014 r.¹⁶ oraz Strategii Unii Europejskiej z 20 marca 2015 r.¹⁷.
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu¹⁸.

Pod koniec 2019 r. władze Unii Europejskiej nowej kadencji zintensyfikowały działania na rzecz osiągnięcia przez Unię Europejską neutralności klimatycznej w związku z coraz bardziej ewidentnymi oznakami ocieplenia klimatu. Na grudniowym szczycie UE w grudniu niemal wszyscy przywódcy państw członkowskich zadeklarowali wolę wdrożenia tego celu do 2050 r. Polska delegacja jako jedyna nie wyraziła zgody na przyspieszenie działań transformacyjnych i podjęcie celów projektowanych w komunikacie KE dotyczącym idei Europejskiego Zielonego Ładu¹⁹, czyli ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. w stosunku do emisji w 1990 r., osiągnięcie przez UE zerowej emisji gazów cieplarnianych netto od 2050 r. (zakłada się, że niewyeliminowane emisje będą usuwane np. za pomocą naturalnych pochłaniaczy CO₂, takich jak lasy i technologie pochłaniania dwutlenku węgla).

13 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82-209.

14 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania w zakresie energii do 2050 r., KOM(2011)885, Bruksela, 15.12.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM:2011:0885:FIN> [dostęp: 15.06.2021].

15 Komisja Europejska – Komunikat prasowy: Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, czyli jak wyzwolić potencjał wzrostu Europy, Bruksela 30.11.2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_16_4009 [dostęp: 14.11.2019].

16 Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, EUCO 169/14, SN 79/14, Bruksela 23.10.2014, http://igpx.chronmyklimat.pl/content/files/2016/Konkluzje_w_sprawie_ram_polityki_klimatyczno-energetycznej_do_roku_2030.pdf [dostęp: 15.06.2021].

17 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, KOM(2015)80, Bruksela 25.02.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52015DC0080> [dostęp: 15.06.2021].

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylene rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 1-77.

19 Europejski Zielony Ład. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 11.12.2019, COM(2019)640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640> [dostęp: 15.06.2021].

Zasadnicza zmiana transformacji energetycznej będzie wsparta mechanizmem finansowym²⁰, który z założenia ma wspomóc poszczególne kraje w osiągnięciu celów.

Najistotniejszym dokumentem prawnym określającym zasady kształtowania polskiej polityki energetycznej, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych jest ustawa – Prawo energetyczne²¹.

Ważniejsze polskie dokumenty dotyczące strategii produkcji energii elektrycznej to:

- Polityka energetyczna Polski do 2025 r.²² – dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów;
- Alternatywna Polityka Energetyczna Polski do 2030 r.²³ – raport Instytutu na Rzecz Ekorozwoju;
- Polityka energetyczna Polski do 2030 r.²⁴ – dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów; uaktualnił i zastąpił poprzednią politykę energetyczną Polski do 2025 r.;
- Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.²⁵;
- ustawa o odnawialnych źródłach energii²⁶;
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)²⁷;

Chociaż w myśl ustawy Prawo energetyczne dokument strategiczny dotyczący polityki energetycznej Polski powinien być aktualizowany co 5 lat, to w latach 2009–2020 nie powstały oficjalne dokumenty rządowe dotyczące tego obszaru, choć projekty powstawały i nawet niektóre z nich były poddawane konsultacjom społecznym, na przykład:

- konsultowany w 2015 r. Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej²⁸;
- konsultowany w 2015 r. projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 r.²⁹;

20 *Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism [dostęp: 15.01.2020].

21 Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo energetyczne, Dz.U. 2019, poz.755.

22 Polityka energetyczna Polski do 2025 r., Warszawa 2005, <https://www.cire.pl/item,15970,2,0,0,0,0,polityka-energetyczna-polski-do-2025-roku.html> [dostęp: 15.06.2021].

23 *Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Raport dla osób podejmujących decyzje*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju. Eko-Herkules, Warszawa 2009, http://www.chronmyklimat.pl/theme/uploadfiles/apr_raport_dla_osob_podejmujacych_decyzje.pdf [dostęp: 15.06.2021]

24 Polityka energetyczna Polski do 2030 r., Warszawa, 10.11.2009, http://nfosigw.gov.pl/download/gfx/nfosigw/pl/nfoopisy/1328/1/4/polityka_energetyczna_polski_do_2030r.pdf [dostęp: 15.06.2021].

25 Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r., Warszawa 2014, http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/008_3_Strategia_Bezpieczenstwo_Energetyczne_i_Srodowisko_2020.pdf [dostęp: 15.06.2021]; Uchwała nr 58 Rady Ministrów z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”, M.P. 2014, poz. 469.

26 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j. Dz.U. 2021, poz. 610.

27 Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa 2017, <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf> [dostęp: 15.06.2021].

28 Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej, Warszawa 2015, <https://www.cire.pl/item,115382,1,0,0,0,0,projekt-narodowego-programu-rozwoju-gospodarki-niskoemisyjnej-skierowany-dokonsultacji-publicznych.html> [dostęp: 15.11.2019].

29 Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku – wer. 06, Warszawa 08.2015, <https://www.cire.pl/item,115349,2,0,0,0,0,projekt-polityki-energetycznej-polski-do-2050-roku.html> [dostęp: 13.11.2019].

- konsultowany w 2018 r. projekt Polityka energetyczna Polski do 2040 r.³⁰;
- konsultowany w 2019 r. zaktualizowany projekt polityki energetycznej Polski do 2040 r.³¹

Dopiero w grudniu 2019 r. powstał i został przekazany do Komisji Europejskiej – co wynikało z obowiązku narzuconego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 – Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Założenia i cele oraz polityki działania³² wraz z załącznikami³³. Do 2030 r. zakłada on między innymi 7% redukcję emisji w sektorze non-ETS; cel OZE 21–23%; udział węgla w produkcji energii elektrycznej na poziomie 56–60%. Oznacza to nieznaczne korekty w stosunku do poprzednich wersji projektów Polityki energetycznej i Krajowego planu na rzecz energii i klimatu, jednak dalej nie spełniają one celów wyznaczonych w wyniku porozumienia paryskiego. Zaznaczono w nim, że w miarę potrzeby plan będzie korygowany.

2 lutego 2021 r. zaktualizowana Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040)³⁴ została ogłoszona przez Ministra Klimatu i Środowiska³⁵. To długo oczekiwany dokument określający kierunek rozwoju sektora energetycznego w Polsce.

3. Krajowe zasoby surowców energetycznych

Polski sektor energetyczny od lat bazuje na rodzimych surowcach energetycznych, czyli na węglu kamiennym i węglu brunatnym. Ze względu na zbyt szczupłe zasoby pozostałe surowce kopalne – ropa naftowa i gaz ziemny – odgrywają mniejszą rolę. Widać to wyraźnie w tabeli 1, w której przedstawiono geologiczne zasoby bilansowe i wydobycie krajowych surowców energetycznych w 2018 r.

- 30 Polityka energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040) – projekt w. 1.2 – 23.01.2018, Ministerstwo Energii, Warszawa 2018, <https://www.gov.pl/attachment/ba2f1afa-3456-424d-b3bf-0de5a639849e> [dostęp: 15.11.2019].
- 31 Polityka energetyczna Polski do 2040 r., projekt w.2.1 – 8.11.2019, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/zaktualizowany-projekt-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r> [dostęp: 15.12.2019]; Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Załącznik 1. Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa – projekt w. 2.1 – 8.11.2019, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/zaktualizowany-projekt-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r> [dostęp: 15.12.2019]; Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Załącznik 2. Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora paliwowo-energetycznego. Projekt w.2.1 – 8.11.2019, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/zaktualizowany-projekt-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r> [dostęp: 15.12.2019].
- 32 Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Założenia i cele oraz polityki i działania. Wersja 4.1 z dnia 18 grudnia 2019. <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> [dostęp: 15.06.2021].
- 33 Scenariusz odniesienia (ODN) Obecna sytuacja i prognozy przy politykach i środkach istniejących pod koniec 2017 r. Załącznik 1. do Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, wer. 5.2 z 18.12.2019 r., <https://www.gov.pl/attachment/f2bbdbcf-f3c1-433f-bb8c-3c0c066c5f50> [dostęp: 30.12.2019]; Scenariusz polityki energetyczno-klimatycznej (PEK). Ocena skutków planowanych polityk i środków. Załącznik 2. do Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, wer. 5.2 z 18.12.2019 r., <https://www.gov.pl/attachment/b77eba27-74f0-47af-8899-7aa04c0379d1> [dostęp: 30.12.2019].
- 34 Polityka energetyczna Polski do 2040 r.; Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Załącznik 1. Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa; Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Załącznik 2. Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora paliwowo-energetycznego; Załącznik 3. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko projektu Polityki energetycznej Polski do 2040 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Warszawa, 2021, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> [dostęp: 21.09.2021].
- 35 Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. M.P. 2021, poz. 264.

Sposoby określania wielkości zasobów posługują się kilkoma pojęciami, których zdefiniowanie jest niezbędne dla zrozumienia istoty gospodarki złożami i surowcami. Są to³⁶:

- złoża kopaliny – naturalne nagromadzenie minerałów i skał oraz substancji stałych, gazowych i ciekłych, których eksploatacja związana jest z korzyściami gospodarczymi. Zasoby złóż są dokumentowane w poszczególnych kategoriach rozpoznania kopaliny lub jego części (kategorie: D, C2, C1, B, A; przy czym A oznacza najbardziej dokładne rozpoznanie);
- zasoby geologiczne – całkowita ilość kopaliny bądź kopalin w granicach złoża;
- zasoby bilansowe – zasoby geologiczne, spełniające kryteria bilansowości (zmienny w czasie i zależny od miejsca występowania złoża, a także popytu i podaży oraz ceny surowca mineralnego zbiór parametrów geologicznych, mineralogicznych, petrograficznych, techniczno-górnicznych, technologicznych i chemicznych, które musi spełniać kopalina i jej koncentracja w skorupie ziemskiej aby mogła być uznana za złożo);
- zasoby pozabilansowe – zasoby złoża lub jego części, które nie spełniają przyjętych kryteriów bilansowości, a więc jego eksploatacja nie jest możliwa obecnie, choć może być w przyszłości, w zależności od postępu technicznego i możliwości ekonomicznych;
- zasoby przemysłowe – część zasobów bilansowych lub pozabilansowych złoża, w granicach projektowanego obszaru górniczego lub wydzielonej części złoża przewidzianej do zagospodarowania, które mogą być przedmiotem uzasadnionej technicznie i ekonomicznie eksploatacji przy uwzględnieniu wymagań określonych w przepisach prawa, w tym w zakresie ochrony środowiska;
- zasoby operatywne (wydobywalne) – zasoby przemysłowe pomniejszone o przewidywane straty; jest to ilość zasobów możliwa do wydobycia oszacowana na podstawie opracowanych harmonogramów wydobycia z uwzględnieniem współczynników wykorzystania złoża;
- straty – część zasobów przemysłowych i nieprzemysłowych przewidziana do pozostawienia w złożu. Ze względu na zamierzony sposób eksploatacji nie można ich wyeksploatować w przewidywalnej przyszłości, w sposób uzasadniony technicznie i ekonomicznie.

Wielkość zasobów zmienia się z roku na rok nie tylko na skutek eksploatacji i zmian w rozpoznaniu i dokumentowaniu zasobów, ale również jest konsekwencją zmian w ocenie zasobów złóż kopalin zagospodarowanych, wynikających z zasad gospodarki rynkowej i działań restrukturyzacyjnych³⁷.

36 M. Nieć (red. i oprac.), *Metodyka dokumentowania złóż kopalin stałych. Część IV. Szacowanie zasobów*, Ministerstwo Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Kraków 2012, s. 250; rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów, Dz.U. 2015, poz. 987.

37 L. Gawlik, E. Mokrzycki, A. Uliasz-Bocheńczyk, *Zasoby pierwotnych nośników energii w Polsce*, w: J. Tarajkowski (red.), *Czynnik ENERGIA w polityce gospodarczej*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Poznań 2010, s. 13-40; L. Gawlik (red.), *Węgiel dla polskiej energetyki w perspektywie 2050 roku – analizy scenariuszowe*, GIPH, Katowice 2013, s. 300; L. Gawlik, E. Mokrzycki, *Scenariusze wykorzystania węgla w polskiej energetyce w świetle polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Górniczy” 2014, t. 70, nr 5 (1098), s. 1-8; L. Gawlik, U. Lorenz, *Ile węgla kamiennego dla energetyki?*, „Polityka Energetyczna-Energy Policy Journal” 2014, t. 17, nr 3, s. 19-32.

Tabela 1. Geologiczne zasoby bilansowe i wydobycie krajowych surowców energetycznych w Polsce według stanu na 31.12.2018³⁸

Kopalina	Liczba złóż		Jednostka	Zasoby bilansowe		Wydobycie
	razem	zagospodarowane		ogółem	w tym zagospodarowane	
Węgle kamienne	161	45	mln Mg	61 436	22 308	63,88
Węgle brunatne	91	9	mln Mg	23 316	1 225	61,14
Ropa naftowa	86	59	mln Mg	24	22	0,94
Gaz ziemny	298	203	mld m ³	140	90	4,93
Metan pokładów węgla	65	27	mld m ³	102	43	0,32

Węgiel kamienny

Złoże węgla kamiennego występuje w Polsce w trzech zagłębiach: Górnośląskim Zagłębiu Węglowym (88,33% udokumentowanych zasobów bilansowych krajowych węgla kamiennych), Lubelskim Zagłębiu Węglowym i Dolnośląskim Zagłębiu Węglowym³⁹.

Zasoby geologiczne bilansowe węgla kamiennego według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosły prawie 62 mld ton, a zasoby pozabilansowe ponad 14 mld ton. Zasoby złóż zagospodarowanych stanowią obecnie 36,3% zasobów bilansowych i wynoszą ponad 22 mld ton⁴⁰. Udokumentowane zasoby bilansowe rozpoznane szczegółowo (kategorie rozpoznania A, B i C) w 2018 r. wynosiły 28 090 mln ton (45,72% udokumentowanych zasobów bilansowych w kraju), natomiast zasoby w kategorii C2 – 51,23% (31 477 mln ton), w kategorii D – 3,05% (1969 mln ton). Zasoby przemysłowe przewidziane do zagospodarowania w projektach zagospodarowania złoża wyniosły na koniec 2018 r. – 3 605 mln ton (tab. 2).

Wydobycie w 2018 r. wyniosło 63 883 tys. ton.

W Polsce mamy 161 złóż węgla kamiennego, z czego 64 złóż jest niezagospodarowane. Wielkość zasobów bilansowych w złożach niezagospodarowanych wynosi około 33,8 mld ton. Świadczy to o tym, że baza zasobowa węgla energetycznego w Polsce jest bardzo duża i wystarczy na wiele następnych lat, pod warunkiem, że nowe złoża będą zagospodarowane.

Należy podkreślić, że udokumentowanie zasobów bilansowych nie przesądza o możliwości ich wydobycia. Wielkość zasobów możliwych do wydobycia to zasoby operatywne, a więc zasoby przemysłowe pomniejszone o straty. Zasoby operatywne mogą być oszacowane dopiero po zagospodarowaniu złoża.

38 M. Szuficki, A. Malon, M. Tyimiński (red.), *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.12.2018*, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Państwowa Służba Geologiczna, Warszawa 2019.

39 A. Malon, M. Tyimiński, *Węgle kamienne*, w: M. Szuficki, A. Malon, M. Tyimiński (red.), *Bilans zasobów złóż...*, dz.cyt.

40 Tamże.

Tabela 2. Geologiczne i przemysłowe zasoby węgla kamiennego i węgla brunatnego oraz wydobywanie – stan na 31.12.2018 r., mln Mg⁴¹

Wyszczególnienie	Liczba złóż	Zasoby geologiczne		Zasoby przemysłowe	Wydobywanie
		bilansowe	pozabilansowe		
Węgiel kamienny					
Górnos Śląskie Zagłębie Węglowe	144	49 351	9 416	3 074	57
Lubelskie Zagłębie Węglowe	10	11 662	5 093	531	7
Dolnośląskie Zagłębie Węglowe	7	424	37	-	-
Ogółem, w tym:	161	61 436	14 546	3 605	64
- złoża zagospodarowane	45	22 308	4 475	2 913	-
- złoża niezagospodarowane	64	33 792	8 506	418	-
- złoża, których eksploatacji zaniechano	52	5 336	1 564	274	-
Węgiel brunatny					
Ogółem, w tym:	91	23 316	3 518	1 048	61
- złoża zagospodarowane	9	1 225	40	1 048	61
- złoża niezagospodarowane	73	22 064	3 448	-	-
- złoża, których eksploatacji zaniechano	9	27	30	-	-

Węgiel brunatny

Geologiczne zasoby bilansowe węgla brunatnego (91 złóż) na koniec 2018 r. (tab. 2) szacowane są na ponad 23 mld ton. Geologiczne zasoby bilansowe w złożach zagospodarowanych wynoszą 1225 mln ton i stanowią 5,25% łącznych geologicznych zasobów bilansowych. Zasoby przemysłowe węgla brunatnego według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wynoszą 1048 mln ton. Węgiel brunatny jest eksploatowany w pięciu kopalniach: Bełchatów, Turów, Adamów, Konin i Sieniawa. Wydobywanie węgla brunatnego w 2018 r. wyniosło 61 144 tys. ton. 56,66% (34 644 tys. ton) wydobywania krajowego pochodziło ze złoża Bełchatów – pole Szczerców, natomiast 19,92% (12 180 tys. ton) ze złoża Bełchatów – pole Bełchatów. Wydobywanie ze złoża Turów wyniosło 6593 tys. ton (10,78% wydobywania krajowego), natomiast ze złóż konińskich (Pątnów IV, Tomisławice, Drzewce) – 6819 tys. ton (11,16% wydobywania krajowego), ze złóż

41 M. Szuficki, A. Malon, M. Tymiński (red.), *Bilans zasobów złóż kopalni w Polsce wg stanu na 31.12.2018*, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Państwowa Służba Geologiczna, Warszawa 2019.

Adamowa – 796 tys. ton (1,30% wydobycia krajowego), ze złóż Sieniawa (Sieniawa 1 i Sieniawa 2) – 60 tys. ton (0,18% wydobycia krajowego)⁴².

Zasoby złóż (73 złoża) niezagospodarowanych węgla brunatnego na koniec 2018 r. oszacowane zostały na poziomie ponad 22 mld ton, natomiast zasoby pozabilansowe na około 3,5 mld ton. Z tabeli 2 wynika, że zasoby bilansowe złóż niezagospodarowanych są olbrzymie, ale udostępnienie ich jest bardzo problematyczne ze względu na brak akceptacji społecznej oraz dużą emisyjność tego paliwa, stawiającą pod znakiem zapytania możliwość jego użytkowania w energetyce krajowej.

Ropa naftowa

W Polsce w 2018 r. było 86 udokumentowanych złóż ropy naftowej, w tym: w Karpatach – 229 złóż, na Przedgórzu Karpat – 12 złóż, na Niżu Polskim – 43 złoża, w polskiej strefie ekonomicznej Bałtyku – 2. Największe znaczenie gospodarcze mają zasoby złóż na Niżu Polskim (66% zasobów krajowych) oraz w polskiej strefie ekonomicznej Bałtyku (27% zasobów krajowych), natomiast zasoby Przedgórza Karpat (4% zasobów krajowych) i Karpat (3% zasobów krajowych) mają znaczenie podrzędne⁴³.

Stan wydobywalnych zasobów ropy naftowej i kondensatu wynosił 23 957 tys. ton (tabela 1). Wydobycie ze wszystkich złóż wyniosło w 2018 r. – 937,04 tys. ton. Struktura wydobycia ropy naftowej kształtowała się następująco: Niż Polski – 708,53 tys. ton, Bałtyk (*off shore*) – 192,14 tys. ton, Karpaty – 21,2 tys. ton, Przedgórze Karpat – 15,17 tys. ton. Ze względu na niewielkie krajowe zasoby ropy naftowej, potrzeby gospodarki na ten nośnik energii są zaspokajane przez import.

Gaz ziemny

Poza węglem kamiennym gaz ziemny i ropa naftowa są obecnie głównymi pierwotnymi surowcami energetycznymi na świecie. Z tych paliw węglowodorowych, istotne znaczenie dla dalszego rozwoju gospodarczego krajów uprzemysłowionych ma gaz ziemny, ze względu na dwukrotnie mniejszą emisję dwutlenku węgla – jako gazu cieplarnianego – w porównaniu do węgla oraz ropy naftowej i jej produktów.

Zasoby bilansowe gazu ziemnego (stan na 31 grudnia 2018 r.) wynoszą (tabela 1) około 140 mld m³ i występują w 298 złożach znajdujących się w czterech regionach kraju: Karpaty, Przedgórze Karpat, Niż Polski oraz Szelf Bałtyku. Na Niżu Polskim występują nieliczne złoża gazu wysokometanowego, przeważają złoża gazu zaazotowanego (30–80% metanu)⁴⁴. Zasoby wydobywalne złóż zagospodarowanych wynoszą 90 mld m³, natomiast zasoby przemysłowe wynosiły w 2018 r. około 67 mld m³. Wydobycie gazu ziemnego wyniosło 4 926 mln m³, z tego ze złóż Niżu Polskiego – 3 585 mln m³, Przedgórza Karpat – 1 286 mln m³, Karpat – 31,45 mln m³ i z Szelfu Bałtyku – 23,25 mln m³.

42 S. Mazurek, M. Tyimiński, *Węgle brunatne*, w: M. Szuficki, A. Malon, M. Tyimiński (red.), *Bilans zasobów złóż...*, s. 34-39.

43 M. Czapigo-Czapla, D. Brzeziński, *Ropa naftowa*, w: M. Szuficki, A. Malon, M. Tyimiński (red.), *Bilans zasobów złóż...*, s. 28-33.

44 M. Czapigo-Czapla, D. Brzeziński. *Gaz ziemny*, w: M. Szuficki, A. Malon, M. Tyimiński (red.), *Bilans zasobów złóż...*, s. 11-22.

Do gazu ziemnego zalicza się również metan pokładów węgla (MPW), który został udokumentowany jedynie w złożach węgla Górnośląskiego Zagłębia Węglowego. Rozpoznanie warunków metanowych w pozostałych zagłębiach węglowych jest bardzo słabe⁴⁵. Udokumentowane zasoby bilansowe wydobywalne MPW w obszarze GZW (65 złóż) w 2018 r. wynosiły około 102 mld m³. Zasoby przemysłowe, określone dla 27 złóż, wynoszą 6,44 mld m³. Wydobywanie metanu z pokładów węgla w 2018 r. wyniosło 321 mln m³. Jest to ilość ujęta przez stacje odmetanowania poszczególnych kopalń węgla kamiennego a także metan eksploatowany samodzielnie na zasadzie samowypływu z otworów wiertniczych sięgających do zrobów zlikwidowanych kopalń (tzw. emisja z wentylacją).

Choć wzrost wykorzystania gazu ziemnego wiąże się ze wzrostem importu, jako mniej emisyjny nośnik energii powinien być traktowany jako paliwo przejściowe w procesie transformacji energetyki i zwiększać swój udział w produkcji energii elektrycznej w najbliższym czasie. Pozwala na to coraz bardziej zdywersyfikowana sieć dostaw – działa już i dalej się rozbudowuje terminal LNG w Świnoujściu, a budowa Baltic Pipeline staje się coraz bardziej realna (uruchomienie transportu gazu zaplanowano na 2022 r.).

W nasilającej się w Unii Europejskiej walce o ochronę klimatu słychać jednak coraz mocniej głosy, że również gaz ziemny powinien być eliminowany z sektora energetycznego. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), podjął decyzję o zaprzestaniu finansowania inwestycji związanych z gazem ziemnym z końcem 2021 r., co oznacza, że bank nie będzie w ogóle finansował inwestycji związanych z paliwami kopalnymi. Kilka lat temu wycofał się z kredytowania inwestycji związanych z węglem⁴⁶.

4. Krajowy System Elektroenergetyczny w 2018 r.

KSE obejmuje sieci wraz z przyłączonymi do nich instalacjami do wytwarzania lub pobierania energii elektrycznej. Wytwarzanie energii elektrycznej odbywa się przede wszystkim w elektrowniach ciepłych opalanych węglem kamiennym i brunatnym. Moc zainstalowana w 2018 r. wynosiła około 46 GW, w tym na węglu kamiennym – ponad 23 GW, a na węglu brunatnym ponad 8 GW. W tabeli 3 zamieszczono informacje o mocy zainstalowanej i osiągalnej oraz produkcji energii elektrycznej w jednostkach wytwórczych KSE w 2018 r. Przy zainstalowanej mocy 45,9 GW w 2018 r. wyprodukowano ponad 165 TWh energii elektrycznej, z tego prawie 12 TWh przypada na elektrownie wiatrowe i inne odnawialne źródła energii. Elektrownie węglowe wyprodukowały łącznie 131 447 GWh, co stanowi 79,56% ogółu wytworzonej energii.

45 A. Malon, M. Tyimiński. Metan pokładów węgla, w: M. Szuficki, A. Malon, M. Tyimiński (red.), *Bilans zasobów złóż...*, s. 25-27.

46 *Po węglu czas na gaz. Cios z Brukseli w polskie firmy*, <https://www.wnp.pl/wiadomosci/357161.html> [dostęp: 15.11.2019].

Tabela 3. Stan KSE w 2018 r., opracowanie własne na podstawie⁴⁷

Lp.	Wyszczególnienie	Moc [MW]		Produkcja energii elektrycznej [GWh]
		zainstalowana	osiągalna	
1.	Elektrownie zawodowe	36 638	36 582	143 234
2.	Elektrownie zawodowe wodne	2 341	2 391	2 197
3.	Elektrownie zawodowe ciepłne, w tym:	34 296	34 191	141 037
	– na węglu kamiennym	23 215	23 069	82 375
	– na węglu brunatnym	8 752	8 806	49 072
	– gazowe	2 330	2 316	9 590
4.	Elektrownie wiatrowe i inne OZE	6 621	6 452	11 958
5.	Elektrownie przemysłowe	2 680	2 615	10 022
	RAZEM	45 939	45 650	165 214

Większość funkcjonujących jednostek wytwórczych na węgiel kamienny jest już przestarzała. Struktura wiekowa kotłów i turbozespołów została przedstawiona w tabeli 4. Najstarsze jednostki będą sukcesywnie wycofywane z systemu elektroenergetycznego. Szybkość ich wycofywania jest uzależniona od planowanej żywotności bloków energetycznych. Wielkości mocy wymagające wyłączenia z użytkowania, ze względu na niespełnienie przez jednostki produkcyjne energetyki nowych standardów emisyjnych, zostały oszacowane przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne w 2016 r. Przedstawiono je w tabeli 5.

Tabela 4. Struktura wiekowa turbozespołów i kotłów pracujących w polskich elektrowniach węglowych, opracowanie własne na podstawie⁴⁸

Wiek kotłów i turbozespołów [lata]	Udział w mocy zainstalowanej [%]	
	turbozespoły	kotły
≤ 5	4,4	4,2
6-10	4,4	3,0
11-15	7,0	5,0
16-20	7,9	7,1
21-25	4,2	3,5
26-30	5,6	6,3
>30	66,6	70,0

⁴⁷ Zestawienie danych ilościowych dotyczących funkcjonowania KSE w 2018 r., <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-rb/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2018> [dostęp: 17.04.2019].

⁴⁸ Statystyka elektroenergetyki polskiej 2017, Agencja Rynku Energii, Warszawa 2018.

Tabela 5. Skumulowane wielkości wycofań mocy w istniejących Jednostkach Wytwórczych Centralnie Dysponowanych ciepłych do 2035 r. w scenariuszu modernizacyjnym oraz scenariuszu wycofań BAT⁴⁹

Wyszczególnienie	Rok			
	do 2020	do 2025	do 2030	do 2035
Scenariusz modernizacyjny [MW]	2 985	3 210	5 668	13 930
Scenariusz wycofań BAT [MW]	6 617	9 928	17 321	20 920

Wprowadzenie nowych standardów emisyjnych BAT⁵⁰ skutkuje wycofaniem około 21 GW z systemu elektroenergetycznego do 2035 r. Dlatego też obecnie prowadzone są inwestycje, które dotyczą budowy nowych bloków węglowych:

- Elektrownia Koźnice: blok 11, moc 1075 MW, uruchomiony w 2017 r.; inwestor: Enea;
- Elektrownia Opole: bloki 5 i 6, moc 2 x 900 MW, uruchomiony w 2019 r., inwestor: Grupa PGE;
- Elektrownia Jaworzno III: moc 910 MW, w budowie – termin rozpoczęcia eksploatacji w 2020 r.; inwestor: Grupa TAURON;
- Elektrownia Turów: blok 11 (na węgiel brunatny), moc 450 MW, w budowie – termin rozpoczęcia eksploatacji IV kwartał 2020 r., inwestor: Grupa PGE;
- Elektrownia Ostrołęka: moc 1000 MW, budowa miała zakończyć się w 2023 r.; inwestycja zawieszona w 2020 r. z powodu przewidywalnej nierentowności, rozważane jest wprowadzenie zmian do projektu w celu wykorzystania technologii opartej na gazie ziemnym, inwestor: Energa i Enea.

Inwestycje te oznaczają kontynuację wykorzystania krajowego węgla w zaspokajaniu potrzeb energetycznych kraju, ale nie przesądzają o długoterminowym kierunku działań⁵¹. Oddanie ich do użytku nie zrekompensuje zdolności produkcyjnych wynikających ze strategii państwa odchodzenia od energetyki wiatrowej na lądzie oraz koniecznych wycofań części elektrowni i elektrociepłowni węglowych (ze względu na niespełnienie przez nie norm środowiskowych lub technicznych).

49 Prognoza pokrycia zapotrzebowania szczytowego na moc w latach 2016–2035, PSE S.A., Konstancin-Jeziorna 2016, <https://www.pse.pl/-/prognoza-pokrycia-zapotrzebowania-szczytowego-na-moc-w-latach-2016-2035> [dostęp: 13.11.2019].

50 T. Lecomte, J.F. Ferrería de la Fuente, F. Neuwahl, M. Canova, A. Pinasseau, I. Jankov, T. Brinkmann, S. Roudier, L.D. Sancho, *Best Available Techniques (BAT). Reference Document for the Large Combustion Plants. Industrial Emissions Directive 2010/75/EU (Integrated Pollution Prevention and Control)*, Joint Research Centre (European Commission), Luxembourg 2017, <https://www.doi.org/10.2760/949>.

51 L. Gawlik, E. Mokrzycki, *Znaczenie paliw kopalnych w transformacji energetycznej Polski*, w: P. Jasiński, Z. Polecki (red.), *Materiały XXIV Konferencji Naukowo-Technicznej Rynek Energii Elektrycznej REE2018 – Aktualne Wyzwania*, Politechnika Lubelska, Oddział Lubelski Stowarzyszenia Elektryków Polskich, Kazimierz Dolny 2018, s. 131-145.

5. Dylematy krajowej energetyki

Problem walki ze zmianami klimatu staje się coraz bardziej palącą potrzebą dla całego świata. Włączenie Polski w ten trend jest niezbędne i nieuniknione, zarówno ze względu na przyjęte porozumienie paryskie, którego Polska jest sygnatariuszem jak i z uwagi na przynależność do Unii Europejskiej i potrzebę włączenia się w realizację założeń unii energetycznej. Jest ono również konieczne ze względu na coraz wyraźniejsze sygnały od społeczeństwa, które coraz głośniejszymi domaga się solidarnych działań w kierunku ograniczenia emisji.

Po porozumieniu paryskim w sprawie ochrony klimatu zaostrzyła się polityka klimatyczno-energetyczna UE. W kolejnych przygotowywanych wytycznych w ramach pakietu zimowego i realizacji hasła „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, Unia podjęła kolejne zobowiązania zamierzające do walki z ociepleniem klimatu. Założono następujące cele do osiągnięcia w perspektywie do 2030 r.:

- ograniczenie o co najmniej 40% emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce UE w porównaniu z 1990 r., z jednoczesnym przełożeniem tego celu na redukcję emisji o 43% w sektorach objętych ETS i 30% w sektorach z obszaru non-ETS w porównaniu z 2005 r.;
- podniesienie co najmniej do 27% udziału energii ze źródeł odnawialnych w finalnym zużyciu energii brutto;
- poprawienie efektywności energetycznej o co najmniej 27%, z rekomendacją rozważenia poziomu 30%.

W nurcie tych działań pozostają decyzje poszczególnych krajów o całkowitym odejściu od energetyki opartej na węglu oraz decyzje banków o zaprzestaniu finansowania (kredytowania) jednostek energetyki węglowej. Do tej pory następujące kraje Unii podjęły decyzję o całkowitej rezygnacji z energetyki węglowej (*coal phase-out*): Francja (do 2021 r.), Szwecja (do 2022 r.), Austria, Irlandia, Włochy i Wielka Brytania (do 2025 r.), Finlandia i Holandia (do 2029 r.), Portugalia i Dania (do 2030 r.), Niemcy (do 2038 r.). W 2021 r. w Polsce podjęto również decyzję, że ostatnia kopalnia węgla energetycznego zostanie zamknięta w 2049 r.

Należy zwrócić uwagę na specyficzną sytuację Polski, gdzie sektor energii w bardzo wysokim stopniu oparty jest na węglu, a paliwo to i jego wydobycie jest podstawnym źródłem utrzymania dużej części osób mieszkających w rejonach górniczych. Te uwarunkowania zmuszają do wypracowania własnej ścieżki dekarbonizacji sektora energii. Jak już wspomniano, budowane są nowe elektrownie węglowe. Będą one w użytkowaniu przez następne co najmniej 30 lat – do ich śmierci technicznej. Równocześnie oznacza to, że posiadane zasoby węgla będą dalej eksploatowane. Zatem odchodzenie od spalania węgla kamiennego będzie wolniejsze, niż w innych krajach, które w mniejszym stopniu użytkują węgiel, albo – jak w przypadku Niemiec – gdzie to paliwo pochodzi z importu.

Nieco odmienna jest sytuacja węgla brunatnego – jest on bardziej emisyjny od węgla kamiennego. Kończące się udostępnione zasoby wymagają budowy nowych kopalń odkrywkowych, ale brak jest społecznej akceptacji dla takich działań.

Dylematy, które nie miały swego rozstrzygnięcia przez wiele lat zostały wreszcie ukierunkowane w ogłoszonym w tym roku dokumencie dotyczący polityki energetycznej Polski do 2040 r. Dokument ten jest, w znacznym stopniu, spójny z Krajowym planem na rzecz energii

i klimatu. W ocenie Komisji Europejskiej przedstawiony przez Polskę stopień dekarbonizacji jest mało ambitny, ale pokazuje przynajmniej przyjęte kierunki dalszego działania.

Celem polityki energetycznej państwa jest: bezpieczeństwo energetyczne, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej i zmniejszenia oddziaływania sektora energii na środowisko, przy optymalnym wykorzystaniu własnych zasobów energetycznych.

Ustawione cele wskaźnikowe jako miara realizacji strategii to:

- nie więcej niż 56% węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej w 2030 r.
- co najmniej 23% OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r.
- wdrożenie energetyki jądrowej w 2033 r.
- ograniczenie emisji GHG o 30% do 2030 r. (w stosunku do 1990 r.)
- zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 23% do 2030 r. (w stosunku do prognoz PRIMES z 2007 r.)

Zwraca uwagę skupienie się na celach dla 2030 r., a więc krótkoterminowych, które Komisja Europejska uznała za mało ambitny wkład w realizację celów Europejskiego Zielonego Ładu.

Analiza struktury wytwarzania energii elektrycznej w perspektywie objętej prognozą, wskazuje na następujące główne trendy:

- 1) W latach 2020–2040 nastąpi wyraźny spadek w ilości energii elektrycznej wytwarzanej w węgla. W zależności od ukształtowania się poziomu cen uprawnień do emisji CO₂ oraz kosztów środowiskowych udział będzie kształtował się na poziomie 15–31% w 2030 r. oraz 9–20% w 2040.
- 2) Zapotrzebowanie na węgiel brunatny będzie pokrywane przez zasoby krajowe, w niewielkiej odległości od miejsca wykorzystania. Złoża perspektywiczne (Złoczew i Ościsłowo), ze względu na swój strategiczny charakter, zostaną zabezpieczone, jednakże ich eksploatacja będzie zależna od decyzji inwestorów. Kluczową rolę w ich zagospodarowaniu odegrają ceny uprawnień do emisji CO₂, warunki środowiskowe i rozwój nowych technologii. Przewidziany w badaniach prognostycznych udział energii elektrycznej z węgla brunatnego to około 25% w 2030 r. i 8% w 2040 r. – w przypadku scenariusza umiarkowanego wzrostu cen uprawnień do emisji oraz około 23% w 2030 i 2% w 2040 r. w scenariuszu wysokich cen uprawnień.
- 3) Gaz ziemny będzie paliwem pomostowym w transformacji energetycznej. Udział gazu w miksie energetycznym ma sięgnąć 17–33% w 2040 r.
- 4) Coraz większą rolę odgrywać będą źródła odnawialne – ich poziom w strukturze krajowej produkcji energii elektrycznej wyniesie nie mniej niż 32% w 2030 r. Nastąpi istotny wzrost mocy zainstalowanych w fotowoltaice do: 5–7 GW w 2030 r. i 10–16 GW w 2040 r. a moc zainstalowana w morskich farmach wiatrowych osiągnie: 5,9 GW w 2030 r. i aż 11 GW w 2040 r.
- 5) Zbilansowanie zapotrzebowania na energię elektryczną wymaga budowy energetyki jądrowej. Jej udział w produkcji energii elektrycznej ma wynieść od 14–16% w 2040 r.

Należy zwrócić uwagę, że po okresie stopniowego obniżania się emisji CO₂ w latach 2015–2018 obserwuje się obecnie ich wzrost. Przyczyny przejściowego wzrostu emisji w 2020 r. należy upatrywać w zbyt wczesnym nałożeniu ograniczeń na rozwój energetyki wiatrowej na lądzie⁵².

Konsekwencją tego będzie prawdopodobnie nieosiągnięcie przez Polskę docelowego udziału OZE w końcowym zużyciu energii finalnej w 2020 r., wynikającego z przyjęcia pakietu 3 x 20.

Energia odnawialna ma szereg zalet, do których należą: bezemisyjność, ogromne zasoby „darmowego paliwa”, możliwość decentralizacji źródeł wytwarzania oraz szybko malejące koszty kapitałowe (inwestycyjne). Jednak farmy wiatrowe i fotowoltaiczne to źródła wytwarzania o charakterze niesterowalnym, a obecnie brakuje jeszcze dojrzałych technologicznych rozwiązań w obszarze magazynowania energii. Ogłoszone ostatnio aukcje na moc z odnawialnych źródeł energii świadczą jednak o wysiłkach rządu, by doprowadzić do wzrostu udziału produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł. Ograniczenie energetyki wiatrowej na lądzie nastąpiło zbyt szybko, dając dodatkowo sygnał dla inwestorów, że inwestycje w energetykę są obciążone dużym ryzykiem ze względu na szybko zmieniające się uwarunkowania prawne, ale widać zielone światło dla rozwoju farm fotowoltaicznych oraz energetyki wiatrowej na morzu.

Od wielu lat przewija się w Polsce temat energetyki jądrowej. W omawianym dokumencie Polityki energetycznej również przewiduje się jej budowę. Chociaż ze względu na ewentualne katastrofalne skutki dla ludzi i środowiska w przypadku awarii lub ataku terrorystycznego oraz problemy z zagospodarowaniem odpadów promieniotwórczych, świat coraz mniej chętnie odnosi się do energetyki jądrowej, to w Polsce taka elektrownia powinna powstać, jako technologia zapewniająca bezpieczeństwo nieprzerwanych dostaw bezemisyjnej energii elektrycznej o relatywnie niskich kosztach wytwarzania (choć bardzo wysokich kosztach inwestycyjnych). Nie wiadomo czym wypełnić zarysowującą się lukę w strukturze wytwarzania, tak aby zaspokoić zapotrzebowanie, jeśli nie energetyką jądrową.

6. Podsumowanie

Uwarunkowania polskie zmuszają do wypracowania własnej ścieżki dekarbonizacji sektora energii. Należy się zgodzić, że węgiel – zwłaszcza kamienny – powinien jeszcze przez jakiś czas pozostać ważnym surowcem energetycznym w kraju: ze względu na rozwinięty przemysł wydobywczy, znaczące zasoby i istniejące moce produkcyjne energetyki.

Choć wzrost wykorzystania gazu ziemnego wiąże się ze wzrostem importu, to jako mniej emisyjny nośnik energii powinien być on traktowany jako paliwo przejściowe w procesie transformacji energetyki i zwiększać swój udział w produkcji energii elektrycznej (również ciepła). Pozwala na to coraz bardziej zdyspersyfikowana sieć dostaw. Mając na uwadze, coraz mniej przychylne nastawienie do inwestycji w konwencjonalne źródła energii, inwestycje gazowe powinny powstać jak najszybciej, póki jeszcze jest możliwe pozyskanie kredytów unijnych na taki cel.

Obecnie najbardziej preferowaną w Europie opcją rozwoju systemu wytwarzania energii elektrycznej jest energia odnawialna. Jej rozwój w Polsce podąża za globalnymi trendami, choć opóźnienia są znaczące. Wykorzystanie przede wszystkim wiatru w lokalizacjach poza lądem oraz energii słońca w farmach fotowoltaicznych jest coraz bardziej efektywne ekonomicznie, choć wyzwaniem jest wciąż rozwiązanie problemu magazynowania wytworzonej w ten sposób energii.

Wysoki prognozowany wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną w polskiej gospodarce w nadchodzących dekadach, sprawia, że energia jądrowa jest postrzegana jako logiczne rozwiązanie problemu stabilnych dostaw energii elektrycznej, choć wiąże się to z koniecznością

poniesienia znaczących nakładów inwestycyjnych i sprostania wyzwaniom związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa.

Przedstawiona przez Ministra Środowiska i Klimatu Polityka energetyczna Polski do 2040 r. jest długo oczekiwanym dokumentem, w którym proponowana struktura „miksi energetycznego” zmierza do pogodzenia wielu wzajemnie sprzecznych interesów: politycznych, społecznych i branżowych. Konserwatywne podejście do zmian struktury wytwarzania energii elektrycznej jest pochodną obiektywnych trudności, wynikających między innymi z braku wystarczających środków inwestycyjnych. Jednocześnie krótki okres prognozy (tylko do 2040 r.) wskazuje na brak długofalowej wizji rządu. Powinien zostać opracowany plan działania obejmujący okres dojścia kraju do gospodarki zeroemisyjnej, a co najmniej do 2050 r. Można się spierać o przedstawione harmonogramy i tempo dekarbonizacji, jednak najważniejsze jest aby strategiczny dokument, wyznaczający kierunki rozwoju sektora energii, został przyjęty przez rząd i był konsekwentnie realizowany.

Właściwe metody realizacyjne powinny obejmować nie tylko twarde decyzje, ale również całe oprządkowanie prawne i regulacyjne, wspierające pożądane zachowania przedsiębiorców w szeroko rozumianym sektorze energii. Monitorowanie realizacji i ewentualne korekty powinny być dokonywane regularnie, z uwzględnieniem zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych, w duchu postępu technologicznego i rachunku ekonomicznego.

Bibliografia

Akty prawne

- Decyzja 1230/2003/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. przyjmująca wieloletni program działania w dziedzinie energii. Inteligentna Energia – Europa (2003–2006), Dz.Urz. UE L 176 z 15.07.2009 r., s. 29-36.
- Decyzja Komisji 2009/548/WE z dnia 30 czerwca 2009 r. ustanawiająca schemat krajowych planów działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na mocy Dyrektywy 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (notyfikowana jako dokument C(2009) 5174), Dz.Urz. UE L 182 z 15.07.2009 r., s. 33-62.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16-62.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012 r., s. 1-56.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82-209.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo energetyczne, Dz.U. 2019, poz. 755.
- Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. M.P. 2021, poz. 264.
- Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 2005 Nr 203, poz. 1684.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów, Dz.U. 2015, poz. 987.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE,

2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchyleneia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 1-77.

Uchwała nr 58 Rady Ministrów z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”, M.P. 2014, poz. 469.

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

Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 724.

Dokumenty urzędowe

Communication from the Commission - Energy for the future: renewable sources of energy – White Paper for a Community Strategy and Action Plan, COM(97)599, 26.11.1997.

Europejski Zielony Ład. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 11.12.2019. COM(2019)640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640> [dostęp: 15.06.2021].

Green Paper: A European Strategy for sustainable, competitive and secure energy. COM(2006)105, 8.03.2006, https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_en.pdf [dostęp: 15.06.2010].

Green Paper: Towards a European strategy for the security of energy supply, COM(2000)769, 29.11.2000, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ef8d03f-7c54-41b6-ab89-6b93e61fd37c/language-en> [dostęp: 15.06.2010].

Komisja Europejska – Komunikat prasowy: Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, czyli jak wyzwolić potencjał wzrostu Europy, Bruksela 30.11.2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_16_4009 [dostęp: 14.11.2019].

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania w zakresie energii do 2050 r, KOM(2011)885, Bruksela, 15.12.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM:2011:0885:FIN> [dostęp: 15.06.2021].

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, KOM(2015)80, Bruksela 25.02.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52015DC0080> [dostęp: 15.06.2021].

Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, EUCO 169/14, SN 79/14, Bruksela 23.10.2014, http://igpx.chronmyklimat.pl/content/files/2016/Konkluzje_w_sprawie_ram_polityki_klimatyczno-energetycznej_do_roku_2030.pdf [dostęp: 15.06.2021].

Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Założenia i cele oraz polityki i działania, wer. 4.1 z 18.12.2019 r., <https://www.gov.pl/attachment/cc8f04a0-3a59-4456-a2a8-ca5e51c7eb95> [dostęp: 30.12.2019].

Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej, Warszawa 2015, <https://www.cire.pl/item,115382,1,0,0,0,0,projekt-narodowego-programu-rozwoju-gospodarki-niskoemisyjnej-skierowany-do-konsultacji-publicznych.html> [dostęp: 15.11.2019].

Polityka energetyczna Polski do 2025 r., Warszawa 2005, <https://www.cire.pl/item,15970,2,0,0,0,0,0,polityka-energetyczna-polski-do-2025-roku.html> [dostęp: 15.06.2021].

Polityka energetyczna Polski do 2030 r., Warszawa, 10.11.2009, http://nfosigw.gov.pl/download/gfx/nfosigw/pl/nfoopisy/1328/1/4/polityka_energetyczna_polski_do_2030r.pdf [dostęp: 15.06.2021].

Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040) - projekt w. 1.2 – 23.11.2018, Ministerstwo Energii, Warszawa 2018, <https://www.gov.pl/attachment/ba2f1afa-3456-424d-b3bf-0de5a639849e> [dostęp: 15.11.2019].

Polityka energetyczna Polski do 2040 r., projekt w.2.1 – 08.11.2019, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/zaktualizowany-projekt-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r> [dostęp: 15.12.2019].

Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Załącznik 1. Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa – projekt w. 2.1 – 08.11.2019, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/zaktualizowany-projekt-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r> [dostęp: 15.12.2019].

Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Załącznik 2. Wnioski z analizy prognostycznych dla sektora paliwowo-energetycznego. Projekt w.2.1 – 08.11.2019, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/zaktualizowany-projekt-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r> [dostęp: 15.12.2019].

- Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021.
- Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Załącznik 1. Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021.
- Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Załącznik 2. Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021.
- Polityka energetyczna Polski do 2040 r. Załącznik 3. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko projektu Polityki energetycznej Polski do 2040 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021.
- Prognoza pokrycia zapotrzebowania szczytowego na moc w latach 2016–2035, PSE S.A., Konstancin-Jeziorna 2016, <https://www.pse.pl/-/prognoza-pokrycia-zapotrzebowania-szczytowego-na-moc-w-latach-2016-2035> [dostęp: 13.11.2019].
- Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku – wer. 06, Warszawa 08.2015, <https://www.cire.pl/item,115349,2,0,0,0,0,projekt-polityki-energetycznej-polski-do-2050-roku.html> [dostęp: 13.11.2019].
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. UN general Assembly 42th session 4.08.1987. A/42/427, <https://digitallibrary.un.org/record/139811> [dostęp: 18.05.2021].
- Scenariusz odniesienia (ODN) Obecna sytuacja i prognozy przy politykach i środkach istniejących pod koniec 2017 r. Załącznik 1. do Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, wer. 5.2 z 18.12.2019 r., <https://www.gov.pl/attachment/f2bbdcbf-f3c1-433f-bb8c-3c0c066c5f50> [dostęp: 30.12.2019].
- Scenariusz polityki energetyczno-klimatycznej (PEK). Ocena skutków planowanych polityk i środków. Załącznik 2. do Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, wer. 5.2 z 18.12.2019 r. <https://www.gov.pl/attachment/b77eba27-74f0-47af-8899-7aa04c0379d1> [dostęp: 30.12.2019].
- Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r., Warszawa 04.2014, http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/008_3_Strategia_Bezpieczenstwo_Energetyczne_i_Srodowisko_2020.pdf [dostęp: 15.06.2021].
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Warszawa 2017, <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf> [dostęp: 15.06.2021].
- White Paper. European transport policy to 2010: time to decide, COM(2001)370, 12.09.2001, https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf [dostęp: 15.06.2021].

Publikacje naukowe

- Alternatywna polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Raport dla osób podejmujących decyzje*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju. Eko-Herkules, Warszawa 2009.
- Gawlik L. (red.), *Węgiel dla polskiej energetyki w perspektywie 2050 roku – analizy scenariuszowe*, GIPH, Katowice 2013.
- Gawlik L., Lorenz U., *Ile węgla kamiennego dla energetyki?*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2014, t. 17, nr 3, s. 19-32.
- Gawlik L., Mokrzycki E., *Scenariusze wykorzystania węgla w polskiej energetyce w świetle polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Górniczy” 2014, t. 70, nr 5 (1098), s. 1-8.
- Gawlik L., Mokrzycki E., *Znaczenie paliw kopalnych w transformacji energetycznej Polski*, w: Jasiński P., Polecki Z. (red.), *Materiały XXIV Konferencji Naukowo-Technicznej Rynek Energii Elektrycznej REE2018 – Aktualne Wyzwania*, Politechnika Lubelska, Oddział Lubelski Stowarzyszenia Elektryków Polskich, Kazimierz Dolny 2018, s. 131-145, <http://www.ree.lublin.pl/index.php/popzednie-konferencje/materiały-ree-2018> [dostęp: 30.05.2021].
- Gawlik L., Mokrzycki E., Uliasz-Bocheńczyk A., *Zasoby pierwotnych nośników energii w Polsce*, w: J. Tarajkowski (red.), *Czynnik ENERGLA w polityce gospodarczej*, PTPN, Poznań 2010, s. 13-40.
- Lecomte T., Ferrería de la Fuente J.F., Neuwahl F., Canova M., Pinasseau A., Jankov I., Brinkmann T., Roudier S., Sancho L.D., *Best Available Techniques (BAT). Reference Document for the Large Combustion Plants. Industrial Emissions Directive 2010/75/EU (Integrated Pollution Prevention and Control)*, Joint Research Centre (European Commission), Luxembourg 2017, <https://www.doi.org/10.2760/949>.
- Nieć M. (red. i oprac.), *Metodyka dokumentowania złóż kopalin stałych. Część IV. Szacowanie zasobów*. Ministerstwo Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Kraków 2012.
- Rabiej S., Wachnicki C., *Poradnik. Ochrona środowiska w gospodarce gminy. Instalacje. Technologie. Prawo*, Medium, Warszawa 2007.
- Statystyka elektroenergetyki polskiej 2017*, Agencja Rynku Energii, Warszawa 2018.

Szuficki M., Malon A., Tymiński M. (red.), *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31.12.2018*, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Państwowa Służba Geologiczna, Warszawa 2019.

Netografia

Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism [dostęp: 15.01.2020].

Po węglu czas na gaz. Cios z Brukseli w polskie firmy, <https://www.wnp.pl/wiadomosci/357161.html> [dostęp: 15.11.2019].

Zestawienie danych ilościowych dotyczących funkcjonowania KSE w 2018 roku, <https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-rb/raporty-roczne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2018> [dostęp: 17.04.2019].

WYBRANE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE PROCESU INWESTYCYJNEGO ORAZ SYSTEMU WSPARCIA MORSKIEJ ENERGETYKI WIATROWEJ

SELECTED ISSUES REGARDING THE INVESTMENT PROCESS AND SUPPORT SYSTEM FOR OFFSHORE WIND ENERGY

Abstrakt

W dokumencie Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP 2040) wskazano rozwój odnawialnych źródeł energii jako jeden z kierunków rozbudowy i wdrażania założeń projektu. Rozwój ten jest nieunikniony, szczególnie mając na uwadze unijne zobowiązania Polski, takie jak wprowadzone do Dyrektywy OZE zobowiązanie do kontrybucji w ogólnounijnym celu OZE, który polega na osiągnięciu zużycia energii finalnej na poziomie 32% do 2030 roku. PEP 2040 wskazuje, że szczególną rolę w osiągnięciu tego celu odegrają morskie farmy wiatrowe. Celem niniejszego badania jest zatem weryfikacja, czy i w jakim zakresie przyjęte przez polskiego ustawodawcę środki w kontekście rozwoju morskiej energetyki wiatrowej pozwolą na wywiązanie się ze zobowiązań unijnych. W pracy przedstawione zostaną wyniki analizy wybranych elementów procesu inwestycyjnego w zakresie morskich farm wiatrowych. W ramach badania tego zagadnienia podjęto próbę identyfikacji przeszkód i ograniczeń w procesie inwestycyjnym, dotyczących m.in. kwestii procesu wydawania decyzji i pozwoleń czy planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Krytycznej analizie poddano również formy wsparcia dla energetyki wiatrowej na morzu.

Słowa kluczowe: morska energetyka wiatrowa, morskie farmy wiatrowe, proces inwestycyjny, odnawialne źródła energii, system wsparcia, obszary morskie

Abstract

In the Polish Energy Policy until 2040, the development of renewable energy sources was indicated as one of the aims for development and implementation of its goals. The development is inevitable, particularly considering Polish commitments towards the European Union, such as the obligation introduced by the RES Directive with respect to the share of energy from renewable sources reaching a level of at least 32% of the Union's gross final consumption of energy in 2030. PEP 2040 indicates that offshore wind farms will play a special role in achieving the renewable energy target. The purpose of this study was therefore to verify whether, and to what extent, the measures adopted by the Polish legislator in the context of offshore wind energy development would allow Poland to achieve the EU obligations. The paper presents the results of analysis of selected elements of the complex investment process in the case of offshore wind farms. As part of the study of this issue, an attempt was made to identify obstacles and restrictions in the investment process, including issues of the process of issuing decisions and permits or spatial development plan for Polish maritime areas. Forms of support for offshore wind energy were also critically analyzed.

Keywords: offshore wind energy, offshore wind farms, investment process, renewable energy sources, support system, sea areas

1. Wstęp

Wspieranie odnawialnych form energii jest jednym z głównych celów unijnej polityki energetycznej w świetle art. 194 ust. 1 TFUE¹. Cel ten realizowany jest przez przyjmowanie dokumentów strategicznych, a przede wszystkim aktów prawnych, takich jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych² (dalej: dyrektywa OZE), której rewizja została przygotowana w ramach pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej pn. „Czysta Energia dla Wszystkich Europejczyków”³. Będąca kluczowym aktem prawnym w zakresie energetyki odnawialnej na poziomie unijnym, Dyrektywa OZE wprowadza w art. 3 ust. 1 ogólny cel unijny dla energetyki odnawialnej na 2030 r. W świetle tego przepisu, państwa członkowskie wspólnie usiłują zapewnić, by udział energii ze źródeł odnawialnych w Unii Europejskiej wynosił co najmniej 32% w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. Każde z państw członkowskich, również Polska, zobowiązało się określić wkład krajowy w ten cel w swoich zintegrowanych planach krajowych w dziedzinie energii i klimatu⁴. W 2017 r., zgodnie z danymi Eurostatu, udział energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii brutto wynosił 11,117%⁵, natomiast w 2018 r. – 11,477% a w 2019 r. – 12,164%⁶.

Ogólne krajowe cele z zakresu udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. zostały określone w załączniku I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania

- 1 Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864.
- 2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82.
- 3 Pakiet legislacyjny pn. „Czysta Energia dla Wszystkich Europejczyków”, w trakcie prac nazywany „Pakiem Zimowym” wprowadzał szereg zmian w obszarach rynku energii elektrycznej, odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej oraz zarządzania unią energetyczną. M. Porzeżyńska, *Uwagi na ile pojęcia „energii ze źródeł odnawialnych” w prawie Unii Europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 1(8), s. 17, <https://www.doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.1.8>.
- 4 Zintegrowane plany krajowe w dziedzinie energii i klimatu zostały wprowadzone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE, i 2013/30/UE, , dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652, oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 1.
- 5 Dane Eurostatu wskazujące poziom energii odnawialnej w zużyciu końcowym brutto: *Share of renewable energy in gross final energy consumption*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_31/default/table?lang=en [dostęp: 11.07.2021].
- 6 Tamże.

energii ze źródeł odnawialnych⁷. Z powodu różnego poziomu możliwości rozwoju energetyki odnawialnej, cele te są odmienne dla każdego państwa członkowskiego. W przypadku Polski, docelowy udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 roku został ustalony na poziomie 15%.

Aby umożliwić wykonanie swoich zobowiązań unijnych, należy szukać nowych rozwiązań. Jednym z nich może być rozwój morskiej energetyki odnawialnej. Zgodnie z Polityką Energetyczną Polski do 2040 r.:

Polska będzie dążyć do możliwości pokrycia zapotrzebowania na moc własnymi zasobami. [...] Coraz większą rolę odgrywać będą źródła odnawialne – ich poziom w strukturze krajowego zużycia energii elektrycznej netto wyniesie nie mniej niż 32% w 2030 r., co umożliwi przede wszystkim rozwój fotowoltaiki oraz morskich farm wiatrowych, które ze względu na warunki ekonomiczne i techniczne mają największe perspektywy rozwoju⁸.

Dotychczasowa regulacja dla tego sektora w polskim porządku prawnym nie pozwalała na jego pełny rozkwit, jednak sytuacja nie jest bez wyjścia. Poniżej zaprezentowano podstawowe założenia i wybrane problemy dotychczasowego procesu inwestycyjnego oraz systemu wsparcia morskich farm wiatrowych, także w świetle nowych regulacji ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych⁹.

2. Proces inwestycyjny morskiej energetyki wiatrowej – etap lokalizacyjny

Pierwszy etap procesu inwestycyjnego morskiej elektrowni wiatrowej regulują przepisy ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (dalej u.o.m.)¹⁰. W świetle art. 23 u.o.m. w pierwszej kolejności koniecznym jest uzyskanie pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, które to ustala ich usytuowanie oraz określa warunki ich wykorzystania. Jest to tzw. pozwolenie lokalizacyjne. Dla elektrowni wiatrowej wydawane jest ono w formie decyzji ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, posiadającego kompetencję przypadku przedsięwzięć planowanych, realizowanych lub eksploatowanych w wyłącznej strefie ekonomicznej. Wskazać należy, że ustawa wprowadza zakaz wznoszenia

7 M. Karpiński, w: M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis; załącznik I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16.

8 Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. 2021, poz. 264, załącznik Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., s. 8.

9 Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 234 z późn. zm.

10 Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2135 z późn. zm.

i wykorzystywania morskich farm wiatrowych na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, tj. w odległości mniejszej niż ok. 22 km od brzegu¹¹.

Elementy wniosku o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego reguluje art. 27a u.o.m. Stosownie do tego przepisu, wniosek, który należy złożyć w dziewięciu egzemplarzach, powinien zawierać nazwę, oznaczenie siedziby i adres wnioskodawcy, szczegółowe określenie przedsięwzięcia i jego celu ze wskazaniem:

- 1) proponowanej lokalizacji przedsięwzięcia określonej za pomocą współrzędnych geocentrycznych geodezyjnych naniesionych na mapę morską, wyznaczających akwen przeznaczony na realizację i eksploatację przedsięwzięcia – w przypadku, gdy proponowana lokalizacja dotyczy morskiej farmy wiatrowej, lokalizacja ta musi odpowiadać obszarowi określonemu w załączniku nr 2 u.m.f.w.;
- 2) powierzchni akwenu przeznaczanego na realizację i eksploatację przedsięwzięcia oraz okresu niezbędnego do realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia;
- 3) charakterystycznych parametrów technicznych i wartości planowanego przedsięwzięcia, łącznie z przedstawieniem etapów i harmonogramu realizacji przedsięwzięcia oraz sposobów przekazywania produktu na ląd – w przypadku morskich farm wiatrowych minimalny zakres informacji o charakterystycznych parametrach technicznych określa art. 23 ust. 5a u.o.m.;
- 4) oceny skutków ekonomicznych, społecznych i oddziaływania na środowisko.

Do wniosku należy dołączyć szereg załączników, m.in. opis technologii planowanego przedsięwzięcia, opis potencjalnych oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko i jego zasoby naturalne zarówno żywe, jak i mineralne oraz ich ocenę a także projekt programu monitoringu, w tym monitoringu środowiska i zarządzania procesem inwestycyjnym i eksploatacyjnym. Wniosek wymaga zaopiniowania odpowiednich organów, tj. ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku wznoszenia lub wykorzystywania morskich farm wiatrowych – również Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Organy te wydają opinie w terminie 90 dni od dnia otrzymania wniosku, niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń.

Złożenie kompletnego wniosku, spełniającego wymogi ustawowe, nie dawało do tej pory gwarancji szybkiego załatwienia sprawy. Postępowanie w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej mogło bowiem zostać zawieszono do czasu przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w przypadku, gdy znajduje się on na etapie opracowywania (art. 23 ust. 8 u.o.m.).

Stosownie do art. 37a u.o.m., plan taki jest aktem prawnym o randze rozporządzenia przyjmowanego przez Radę Ministrów¹², którego projekt przygotowują jest przez właściwego

11 W. Będkowski, *Kierunki rozwoju morskich farm wiatrowych w Europie i w Polsce*, „Elektroenergetyka. Współczesność i Rozwój” 2019, nr 1 (20), s. 29; K. Pilip, W. Ślęczka, Z. Matuszczak, *Lokalizacje farm wiatrowych na polskich obszarach morskich*, „Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji” 2018, t. 7, nr 1, s. 294, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171543076> [dostęp: 4.08.2021].

12 Dotychczas organem właściwym do przyjęcia planu był minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w porozumieniu z poszczególnymi ministrami. Zmiana ta, wprowadzona ustawą z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019, poz. 1716 miała na celu podkreślenie rangi przedmiotowego rozporządzenia (zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw. Uzasadnienie, Druk sejmowy nr 3582).

terytorialnie dyrektora urzędu morskiego. Obowiązek opracowania planu został nałożony na państwa członkowskie UE, które mają dostęp do morza, dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiającą ramy planowania przestrzennego obszarów morskich¹³ (dalej: dyrektywa dotycząca obszarów morskich). Potrzeba opracowania planów wynika z konieczności przyjęcia spójnego, skoordynowanego i zintegrowanego podejścia do wykorzystywania zasobów morskich. Ich celem ma być uporządkowanie przestrzeni morskiej dla zrównoważonego i racjonalnego jej wykorzystania. Przydaje się to w realizacji potrzeb takich jak m.in. instalowanie urządzeń do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych¹⁴.

W świetle motywu 22 dyrektywy dotyczącej obszarów morskich, poprzez plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich państwa członkowskie mogą zmniejszyć obciążenie administracyjne i koszty wspierania swoich działań na rzecz wdrożenia innych unijnych aktów prawnych. Harmonogramy dotyczące planów powinny być spójne z określonymi w innych powiązanych przepisach prawa. Tak jak chociażby dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE. Wymaga ona, aby udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. wyniósł co najmniej 20% i określa procedury planowania, w tym także planowania przestrzennego, jako ważny wkład w osiągnięcie celów Unii Europejskiej w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Z punktu widzenia rozwoju morskiej energetyki odnawialnej zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich ma kluczowe znaczenie.

Dnia 3 marca 2017 r., Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej postanowił zawiesić toczące się postępowania administracyjne wszczynane na podstawie wniosków dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych, do czasu przyjęcia planu. Minister wskazał, że potrzeba zawieszania tych postępowań wynikała z konieczności utrzymania istniejącego na tych obszarach ładu przestrzennego, niezbędnego do zachowania aktualności ustaleń projektów planu¹⁵.

Decyzja ministra przez lata wpływała negatywnie na rozwój projektów morskich farm wiatrowych. Pozwolenie lokalizacyjne jest pierwszym etapem na drodze do wybudowania i funkcjonowania farmy. Zawieszenie postępowań spowodowało wstrzymanie całego procesu inwestycyjnego, opóźnienie w przygotowaniach do kolejnych etapów realizacji przedsięwzięć oraz niepewność co do kształtu i miejsca lokalizacji inwestycji. Od lat postulowano o jak najszybsze przyjęcie planu, ponieważ wskazany w art. 15 ust. 4 dyrektywy dotyczącej obszarów morskich termin opracowania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, tj. do 31 marca 2021 r., był dość odległy z punktu widzenia polskiego sektora morskiej energetyki wiatrowej. Plan jednak przyjęto dopiero rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia

13 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiającą ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, Dz.Urz. UE. L 257 z 28.08.2014, s. 135.

14 D. Trzcńska, *Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s. 514, 523.

15 *Zawieszanie postępowań dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych w polskich obszarach morskich, do czasu przyjęcia w drodze rozporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego dla tych obszarów*, <https://gospodarkamorska.bip.gov.pl/gospodarka-morska-ogloszenia-i-obwieszczenia/zawieszanie-postepowan-dotyczacych-pozwolen-lkalizacyjnych-w-polskich-obszarach-morskich-do-czasu-przyjecia-w-drodze-rozporzadzenia-planow-zagospodarowania-przestrzennego-dla-tych-obszarow.html> [dostęp: 11.07.2021].

14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000¹⁶.

Dodatkowo w tym kontekście należy wskazać, że w świetle u.m.f.w. postępowania o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy umarza się. Tak samo jak postępowania rozstrzygające, o których mowa w art. 27d ust. 1 u.o.m., dotyczące morskiej farmy wiatrowej, której lokalizacja nie odpowiada obszarom określonym w załączniku nr 2 u.m.f.w. W konsekwencji umorzenia zawieszonych do tej pory postępowań, inwestorzy będą mogli skorzystać z możliwości złożenia wniosku o pozwolenie lokalizacyjne na wskazane w załączniku nr 2 u.m.f.w. lokalizacje.

Kolejną kwestią, która może wstrzymać działania inwestycyjne, jest możliwość rozpoczęcia postępowania rozstrzygającego. Postępowanie takie jest przeprowadzane przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, jeśli w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia w BIP o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia dotyczących akwenu objętego pierwszym złożonym wnioskiem obejmującym ten obszar, zostanie złożony choć jeden kompletny wniosek. Termin zakończenia postępowania rozstrzygającego nie może być jednak dłuższy niż cztery miesiące od dnia wpłynięcia ostatniej opinii organu, wskazanego w u.o.m. jako organ opiniujący wnioski o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego. Podmiotem wyłonionym w postępowaniu rozstrzygającym jest wnioskodawca, który osiągnął minimum kwalifikacyjne oraz uzyskał największą liczbę punktów spośród wszystkich uczestników. W chwili pisania niniejszego artykułu wciąż procedowany jest projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym¹⁷. Rozporządzenie to w kluczowym stopniu wpłynie na to jaką wartość będą miały poszczególne warunki kwalifikacyjne, co minister będzie ocenił i w konsekwencji – jakie podmioty będą mogły się ubiegać o pozwolenia lokalizacyjne.

Wskazać trzeba, że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej odmawia wydania pozwolenia lokalizacyjnego dla elektrowni wiatrowej, jeśli jego wydanie zagrożenie dla środowiska, zasobów morza lub zasobów podmorskich, interesu gospodarki narodowej, obronności i bezpieczeństwa państwa, żeglugi morskiej, rybołówstwa morskiego oraz lotów statków powietrznych, podwodnego dziedzictwa archeologicznego, czy bezpieczeństwa związanego z badaniami, rozpoznawaniem i eksploatacją zasobów mineralnych dna morskiego oraz znajdującego się pod nim wnętrza ziemi. Jeśli pozwolenie lokalizacyjne zostanie wydane, podlega opłacie stosownie do art. 27b u.o.m. Za wydanie pozwolenia, należy uiścić opłatę w wysokości 1500 zł w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania do zapłaty. Jeżeli pozwolenie dotyczy zajęcia wyłącznej strefy ekonomicznej, czyli tak jak w przypadku morskich farm wiatrowych, podmiot, któremu udzielono pozwolenia, uiszcza dodatkową opłatę w wysokości stanowiącej 1% wartości planowanego przedsięwzięcia w następujący sposób:

- 1) 10% pełnej kwoty opłaty w ciągu 90 dni od dnia, w którym pozwolenie lokalizacyjne stało się ostateczne;

16 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000, Dz.U. 2021, poz. 935.

17 Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym (nr z wykazu 81), <https://legislacja.gov.pl/projekt/12340853/katalog/12742987#12742987> [dostęp: 11.07.2021].

- 2) 30% pełnej kwoty w ciągu 30 dni od dnia, w którym rozpoczęto budowę przedsięwzięcia;
- 3) 30% pełnej kwoty w ciągu 30 dni od dnia, w którym rozpoczęto wykorzystanie morskiej elektrowni wiatrowej;
- 4) 30% pełnej kwoty po trzech latach od dnia dokonania wpłaty, o której mowa w pkt 3.

Wartość planowanego przedsięwzięcia oblicza się przez wzięcie pod uwagę cen rynkowych urządzeń i usług niezbędnych do całkowitej realizacji przedsięwzięcia, na dzień składania wniosku o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego.

Pozwolenie lokalizacyjne wydaje się na okres niezbędny do wnoszenia lub wykorzystywania elektrowni wiatrowej, jednak nie dłuższy niż 35 lat. Nie jest wyjaśnione w ustawie czy przez cały ten okres można eksploatować elektrownię wiatrową, czy też wymagana jest rozbiórka przed upływem terminu, na który zostało wydane to pozwolenie lokalizacyjne. Z jednej strony pozwolenie jest wydawane na wnoszenie i wykorzystywanie elektrowni wiatrowej, a więc przez cały ten okres inwestor powinien mieć możliwość eksploatacji instalacji i do ostatniego dnia wskazanego w pozwoleniu powinien mieć możliwość wykorzystywania swojej elektrowni wiatrowej do wytwarzania energii elektrycznej. Z drugiej strony, pozwolenie lokalizacyjne niejako rezerwuje dany obszar akwenu morskiego na określony czas. Po terminie wskazanym w pozwoleniu inwestor nie może już korzystać z danego obszaru morskiego, stąd uzasadnionym zdaje się być twierdzenie, że rozbiórka powinna być dokonana w ramach terminu wskazanego w pozwoleniu. Kwestia ta powinna zostać dookreślona w u.o.m., by inwestorzy mogli dokładnie zaplanować okres niezbędny do realizacji przedsięwzięcia. W ten sposób ułatwiłoby to logistykę i określiło czas potrzebny na realizację projektu.

Choć pozwolenie lokalizacyjne co do zasady wydawane jest na okres do 35 lat, z możliwością przedłużenia o kolejne 20 lat, u.o.m. wprowadza zastrzeżenia czasowe co do obowiązywania tego pozwolenia. Po pierwsze, w świetle art. 23 ust. 6a, organ, który wydał pozwolenie stwierdza wygaśnięcie tego pozwolenia, jeśli w okresie 8 lat od dnia wydania pozwolenia lokalizacyjnego, podmiot, któremu udzielono pozwolenia, nie uzyska pozwolenia na budowę (dla całości albo części przedsięwzięcia realizowanego etapowo). Ustawa przewiduje możliwość przedłużenia tego terminu o maksymalnie dwa lata, jeśli podmiot złoży organowi wyjaśnienia na piśmie i dokumenty potwierdzające podjęcie wszystkich czynności wymaganych przez prawo, zmierzających do uzyskania pozwolenia na budowę.

Termin ośmioletni nie był przystosowany do realiów procesu inwestycyjnego i okresu jaki jest potrzebny, aby móc uzyskać kolejne niezbędne decyzje administracyjne. W związku z tym, ustawodawca słusznie zdecydował się wydłużyć ten termin podmiotom, którym udzielono pozwolenia lokalizacyjnego oraz które uiściły opłatę przed dniem 1 czerwca 2019 r.¹⁸. Zmiana ta miała na celu uwzględnienie praw nabytych inwestorów oraz zwiększenia pewności obrotu prawnego¹⁹. Obecnie wskazane wyżej podmioty mają 15 lat od dnia uzyskania pozwolenia lokalizacyjnego na uzyskanie pozwolenia na budowę dla całości albo części przedsięwzięcia objętego tym pozwoleniem, z możliwością przedłużenia o kolejne dwa lata. Jeśli jednak nie uzyskają pozwolenia na budowę w tak zakreślonym terminie, organ, który wydał pozwolenie lokalizacyjne, stwierdza jego wygaśnięcie.

18 Przepis art. 66a u.o.m. został wprowadzony nowelizacją z dnia 19 lipca 2019 r.

19 Druk sejmowy nr 3582.

Oprócz wskazanych powyżej ograniczeń czasowych, u.o.m. wprowadza też inne limity. Organ wydający pozwolenie lokalizacyjne stwierdzi jego wygaśnięcie, jeżeli nie zostanie rozpoczęta budowa sztucznej wyspy, konstrukcji i urządzeń w ciągu trzech lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna. Stwierdza się wygaśnięcie także jeśli w ciągu 5 lat od dnia rozpoczęcia budowy nie zacznie się wykorzystywać sztucznej wyspy, konstrukcji i urządzeń. Ponadto, organ może stwierdzić wygaśnięcie pozwolenia lokalizacyjnego, w przypadku naruszania warunków określonych w tym pozwoleniu.

Jednocześnie trzeba pamiętać o kwestii nierozzerwalnie połączonej z planowaniem takich inwestycji, a mianowicie, że w ramach procesu inwestycyjnego, na etapie lokalizacyjnym, należy również uzyskać pozwolenie na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów na obszarach morskich²⁰. Pozwolenie to jest wydawane na okres wskazany we wniosku o wydanie tego pozwolenia, jednak nie dłuższy niż 35 lat.

3. Proces inwestycyjny morskiej energetyki wiatrowej – etap przyłączeniowy

Kwestia przyłączenia morskiej farmy wiatrowej do sieci wiąże się po pierwsze z koniecznością rozbudowy infrastruktury sieciowej na lądzie w północnej części kraju²¹. Podmiotem odpowiedzialnym za jej budowę jest operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego PSE Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.

W świetle dokumentu PSE dotyczącego rozwoju infrastruktury przesyłowej, tj. Planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2016–2025, inwestycje w linie wysokiego napięcia są planowane głównie na zachodzie i północy kraju. Ma to na celu integrację zmiennych odnawialnych źródeł energii²². Należy bowiem zapewnić spójną rozbudowę sieci przesyłowej na lądzie poprzez wybudowanie dodatkowych ciągów przesyłowych relacji północ–południe, aby umożliwić wyprowadzenia mocy z morskich elektrowni wiatrowych²³.

Jak słusznie wskazują podmioty z sektora morskiej energetyki odnawialnej, przyłączenie morskich farm wiatrowych do Krajowej Sieci Energetycznej uzależnione jest od realizacji kilkudziesięciu inwestycji w sieci 400 kV przez PSE i ponad stu inwestycji w sieci operatorów systemów dystrybucyjnych. Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce nie będzie możliwy bez uwzględnienia w planach rozwoju sieci wspomnianych inwestycji oraz ustrukturyzowania tego procesu w porozumieniu z Prezesem URE²⁴. W świetle obecnej regulacji, PSE sporządza plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na okres 10 lat. Plan ten podlega aktualizacji nie rzadziej niż co trzy lata. Zmiany

20 J. Rączka, *Offshore Energy. Downwind or Upwind?*, „Forum Energii” 2018, s. 14; *Program Rozwoju Morskiej Energetyki i Przemysłu Morskiego w Polsce, Fundacja na rzecz Energetyki Zrównoważonej*, Warszawa 2013, s. 50.

21 W. Będkowski, *Kierunki rozwoju...*, s. 30.

22 Współpraca konwencjonalnych źródeł węglowych i wielkoskalowego OZE, Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych, 2019, s. 12.

23 Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2016–2025..., s. 65.

24 Program budowy morskich farm wiatrowych na Bałtyku, Parlamentarny Zespół Górnictwa i Energii, Warszawa, 20.02.2019, s. 14, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/390_20190220/\\$file/390_20190220.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/390_20190220/$file/390_20190220.pdf) [dostęp: 11.07.2021].

otoczenia o charakterze strukturalnym związane m.in. z planami budowy morskiej energetyki wiatrowej musiały więc zostać umieszczone w kolejnych planach rozwoju.

Dlatego 9 grudnia 2019 r. PSE opublikowało Projekt planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2021–2030. Projekt ten został zatwierdzony przez Prezesa URE w 2020 r.²⁵ Plan ten uwzględnia kierunki rozwoju sektora energetycznego w Polsce w perspektywie 2040 r. wskazane w projekcie Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. Przedstawia różne scenariusze rozwoju morskich farm wiatrowych. PSE przygotowało zestawienie planowanych oraz realizowanych inwestycji w infrastrukturę sieciową, w tym także tych, które są konieczne z punktu widzenia rozwoju energetyki wiatrowej na morzu. Ich realizacja umożliwi przyłączenie najbardziej zaawansowanych projektów morskich farm wiatrowych i wesprze wyprowadzenie mocy z farm do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego²⁶. Drugą kwestią problematyczną dla przyłączenia do sieci morskich farm wiatrowych jest rozwój infrastruktury sieciowej na morzu. PSE już w 2015 r. wskazywało, że jednym z rozpatrywanych kierunków rozwoju sieci przesyłowej w dalszej perspektywie czasowej jest budowa sieci elektroenergetycznych na Morzu Bałtyckim²⁷. Pełen potencjał morskiej energetyki wiatrowej został oszacowany na poziomie ok. 7,5 GW, co zdaniem operatora uzasadniało rozpatrywanie takiego kierunku rozbudowy sieci przesyłowej²⁸. Możliwość pełnego wykorzystania tego potencjału wymaga zdaniem PSE „strategicznego podejścia i sprecyzowania roli morskiej energetyki wiatrowej w podsektorze wytwarzania (ustanowienia celów ilościowych), a następnie rozwiązania barier o charakterze zarówno legislacyjno-organizacyjnym, jak i technicznym”²⁹.

Dotychczas brakowało regulacji, która w jakikolwiek sposób regulowałaby proces budowy sieci elektroenergetycznej celem przyłączenia ich do sieci morskich farm wiatrowych. Jak wskazywało PSE, konieczne jest skoordynowane i spójne podejście, które pozwoliłoby racjonalnie rozbudować sieć, tak aby uniknąć sytuacji, w której podmioty realizujące inwestycje na morzu będą się przyłączać się do sieci PSE oddzielnym przyłączem wykonanym w innej technologii³⁰.

Obecnie cały ciężar i odpowiedzialność za przyłączenie morskiej farmy wiatrowej do sieci spoczywa na inwestorze³¹. Nie ma jednego podmiotu, który by to koordynował i planował przestrzenne rozmieszczenie infrastruktury na Morzu Bałtyckim w taki sposób, aby istniała zharmonizowanie pomiędzy inwestycjami różnych inwestorów. W tym zakresie istotne mogą okazać się doświadczenia innych krajów europejskich, gdzie operator ponosi pełną odpowiedzialność za budowę sieci przesyłowej, albo inwestor morskiej farmy wiatrowej jest odpowiedzialny za budowę przyłącza. Wtedy natomiast jest zobowiązany odsprzedać je następnie operatorowi sieci. Planowanie przestrzenne infrastruktury sieciowej, a także kwestia

25 Plan Rozwoju Systemu Przesyłowego do 2030 roku zatwierdzony przez URE, <https://www.pse.pl/-/plan-rozwoju-systemu-przesylowego-do-2030-roku-zatwierdzony-przez-ure> [dostęp: 11.07.2021].

26 Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2021–2030, https://www.pse.pl/documents/20182/21595261/Dokument_glowny_PRSP_2021-2030_20200528.pdf [dostęp: 11.07.2021].

27 Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2016–2025..., s. 63.

28 Tamże.

29 Tamże, s. 64.

30 Tamże.

31 *Program Rozwoju Morskiej Energetyki...*, s. 21.

jej własności, są kluczowymi aspektami, które powinno się brać pod uwagę z uwagi na bezpieczeństwo energetyczne państwa³².

Propozycja regulacji pojawiła się dopiero w u.m.f.w. Zawarto w nim opcję zakupu infrastruktury sieciowej przez operatora systemu przesyłowego. W świetle uzasadnienia do projektu u.m.f.w., ma to na celu

zapewnienie możliwości OSP zarządzania morską infrastrukturą sieciową, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Dzięki temu działaniu OSP uzyska również możliwość lepszej integracji infrastruktury sieciowej, a tym samym sprawniejszego nią zarządzania, co w horyzoncie długoterminowym przyniesie określone korzyści finansowe³³.

Abstrahując od powyższych uwag, obecnie każdy podmiot realizujący przedsięwzięcie w postaci budowy morskiej farmy wiatrowej występuje o ustalenie warunków przyłączenia do sieci do operatora sieci przesyłowej. W pierwszej kolejności bowiem należy wystąpić o wydanie warunków przyłączenia, następnie dochodzi do zawarcia umowy o przyłączenie, a na ostatnim etapie tego procesu następuje realizacja przyłączenia (tj. budowa infrastruktury niezbędnej do przyłączenia zgodnie z umową o przyłączenie)³⁴. Do tej pory procedura ta była uregulowana tylko w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne³⁵ (dalej u.p.e.). Zdecydowano się jednak, aby dedykowana dla morskich farm wiatrowych regulacja, odnosząca się do przyłączenia do sieci, znajdowała się w dedykowanej im ustawie. Stąd w art. 63 u.m.f.w. znalazły się odpowiednie przepisy wskazujące zasady ubiegania się o przyłączenie, natomiast przepisy prawa energetycznego stosuje się w zakresie nieuregulowanym dedykowaną ustawą.

Przebieg procedury jest uzależniony od tego, czy podmiot wnioskujący o przyłączenie do sieci będzie ubiegał się o pokrycie ujemnego salda, a więc o wsparcie w postaci pomocy publicznej przewidzianej w u.m.f.w. Jeśli wytwórca nie złoży oświadczenia, że rezygnuje z ubiegania się o prawo do pokrycia ujemnego salda, przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej wydaje wstępne warunki przyłączenia, na zasadzie równoprawnego traktowania i przyłączania, do miejsc określonych w uzgodnionym przez Prezesa URE planie rozwoju. W pozostałych przypadkach, inwestorzy wnioskować będą o wydanie warunków przyłączenia. W tym kontekście należy także wskazać, że wstępne warunki przyłączenia stają się ważnymi warunkami przyłączenia przez dwa lata od dnia przyznania prawa do pokrycia ujemnego salda.

Za przyłączenie do sieci pobiera się opłatę ustaloną na podstawie przepisów u.p.e. Podmiot ubiegający się o przyłączenie ma obowiązek wnieść zaliczkę. W przypadku wytwórców, którzy oświadczyli, że rezygnują z możliwości korzystania z systemu wsparcia, składa się także zabezpieczenie wykonania zobowiązań wytwórcy wynikających z warunków przyłączenia w wysokości 60 zł za każdy kilowat mocy przyłączeniowej określonej we wniosku o wydanie warunków przyłączenia. Zabezpieczenie może być złożone w formie kaucji lub gwarancji ubezpieczeniowej bądź bankowej (art. 52 u.m.f.w.).

32 Tamże.

33 Druk sejmowy nr 809, s. 20.

34 Z. Muras, M. Nowaczek-Zaremba, D. Nowak, P. Orzech w: Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 879 – komentarz do art. 7 u.p.e.

35 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2021 poz. 716 z późn. zm.

Niezależnie od tego, czy wytwórca uzyskał pierwotnie wstępne warunki przyłączenia czy te właściwe, procedura przyłączenia do sieci kończy się zawarciem umowy o przyłączenie do sieci (art. 7 ust. 2 u.p.e.).

Przyłączenie do sieci to publicznoprawny obowiązek operatora³⁶. Dotychczas pojawiało się pytanie, czy ze względu na brak infrastruktury przyłączeniowej PSE mogło odmówić przyłączenia morskiej farmy wiatrowej do sieci. W praktyce takie zastrzeżenie mogło się pojawić w umowie o przyłączenie do sieci tj. z uwagi na brak technicznych lub ekonomicznych warunków przyłączenia operator mógł odmówić przyłączenia do sieci. W takiej sytuacji inwestor mógł rozważyć działanie regulowane art. 7 ust. 9 u.p.e. Powołując się na brak warunków ekonomicznych, PSE mogło ustalić opłatę w wyższej wysokości, cedując w umowie o przyłączenie do sieci koszty budowy tej infrastruktury na inwestora, wnioskującego o przyłączenie do sieci.

Warto w tym zakresie zwrócić uwagę, że w świetle art. 50 u.m.f.w. operator może wydać wstępne warunki przyłączenia, mimo uprzedniego wydania dla danego miejsca przyłączenia wstępnych warunków przyłączenia w zakresie przekraczającej łączną maksymalną moc zainstalowaną morskich farm wiatrowych, w miejscu przyłączenia i grupie miejsc przyłączenia, wynikającą z planu rozwoju, dla której nie zostało przyznane prawo do pokrycia ujemnego salda na zasadach określonych w rozdziale 3 albo 4 ustawy. Rozwiązanie to należy ocenić korzystnie. Autorzy projektu u.m.f.w. podkreślali, że dzięki temu rozwiązaniu więcej projektów będzie mogło uczestniczyć w systemie aukcyjnym w ramach systemu wsparcia dedykowanego morskim farmom wiatrowym, co zapewni zwiększenie konkurencyjności aukcji³⁷.

4. Proces inwestycyjny morskiej energetyki wiatrowej – etap środowiskowy

W procesie inwestycyjnym dotyczącym budowy morskiej farmy wiatrowej kluczowym aspektem jest także ochrona środowiska. Aby ustalić konsekwencje planowanej inwestycji, również tej na morzu, konieczne jest przeprowadzenie uprzedniej oceny jej wpływu na środowisko³⁸. Odbywa się to w ramach postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia. Inwestycja polegająca na wybudowaniu i wykorzystaniu morskiej elektrowni wiatrowej zaliczana jest do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁹ instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru o łącznej mocy nominalnej

36 Z. Muras, M. Nowaczek-Zaremba, D. Nowak, P. Orzech w: Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne...*, s. 857 – komentarz do art. 7 u.p.e.

37 Druk sejmowy nr 809, s. 42.

38 Z. Wiśniewski, *Nowe regulacje prawne odnawialnych źródeł energii a bezpieczeństwo energetyczne Polski. Zagadnienia wybrane*, w: A. Kaźmierska-Patryczna, P. Korzeniowski, M. Stahl (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 267-282.

39 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2019, poz. 1839.

nie mniejszej niż 100 MW oraz lokalizowane na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰ zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będzie w przypadku morskich farm wiatrowych regionalny dyrektor ochrony środowiska⁴¹. Stosownie bowiem do art. 75 ust. 1 pkt 1 lit c) ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴², RDOŚ posiada kognicję do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia realizowanego na obszarach morskich, a jego właściwość miejscową określa się w odniesieniu do obszaru morskiego wzdłuż wybrzeża na terenie danego województwa.

Proces wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rozpoczyna się złożeniem wniosku zgodnie z art. 73 u.o.o.ś. Zgodnie z art. 74, wskazującym załączniki do wniosku, podmiot realizujący inwestycję mogącą na zawsze znacząco oddziaływać na środowisko ma obowiązek załączyć raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a w przypadku gdy wnioskodawca wystąpił o ustalenie zakresu raportu w trybie art. 69 u.o.o.ś. – kartę informacyjną przedsięwzięcia.

Na wczesnym etapie przedsięwzięcia, czyli podczas uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, inwestor nie ma pełnej wiedzy i danych dotyczących przedsięwzięcia, w związku z czym zaleca się występowanie z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu na podstawie art. 69 u.o.o.ś. Pozwala to na uzyskanie informacji o badaniach wymaganych przez organ administracji⁴³. Organ określa zakres raportu w formie postanowienia⁴⁴, jednak zgodnie z art. 70 w przypadku, gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim, musi wcześniej uzyskać opinię dyrektora urzędu morskiego.

Po uzyskaniu postanowienia określającego zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko inwestor może rozpocząć niezbędne badania⁴⁵. Prowadzone przez podmioty realizujące inwestycje na morzu w sektorze energetyki odnawialnej badania wietrzności czy też badania geotechniczne są konieczne by rozpoznać warunki geologiczne i geotechniczne lokalizacji w celu najlepszego doboru rodzaju fundamentów⁴⁶. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, którego zwieńczeniem jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Aby usprawnić cały proces administracyjny w zakresie wydawania niezbędnych decyzji o charakterze środowiskowym, w art. 76 u.m.f.w. uwzględniono propozycje przyspieszenia postępowania. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, która podlega na-

40 Zgodnie z art. 3 u.o.m. obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa, wyłączna strefa ekonomiczna.

41 P. Otawski w: T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017, nb. 1-2 – komentarz do art. 75 u.o.o.ś.

42 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. 2021, poz. 247 z późn. zm.

43 M. Stryjecki, K. Mielniczuk, J. Biegaj, *Przewodnik po procedurach lokalizacyjnych i środowiskowych dla farm wiatrowych na polskich obszarach morskich*, Fundacja na rzecz Energetyki Zrównoważonej, Warszawa 2011, s. 67.

44 K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko*. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, LEX.

45 M. Stryjecki, K. Mielniczuk, J. Biegaj, *Przewodnik...*, s. 68.

46 *Program budowy...*, s. 10.

tychmiastowemu wykonaniu, wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji. W ramach postępowania odwoławczego oraz postępowań ze skargi do sądu administracyjnego na powyższą decyzję (wydaną przez organ drugiego stopnia) określone zostały przyspieszone terminy rozpatrywania spraw i dokonywania czynności w ramach postępowań.

Ustawodawca przewidział także w u.m.f.w., że decyzje administracyjne w przedmiocie zatwierdzenia projektu robót geologicznych oraz w przedmiocie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej określającej warunki geologiczno-inżynierskie na potrzeby posadawiania morskiej farmy wiatrowej oraz urządzeń i obiektów wchodzących w skład zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy, a także dodatków do takiej dokumentacji geologicznej podlegają natychmiastowemu wykonaniu

Propozycje te z pewnością przyspieszą długotrwały proces uzyskiwania decyzji w obszarze ochrony środowiska, co stanowi znaczące ułatwienie dla inwestorów, ponieważ dotychczas decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji wydawane były po kilkuletnich postępowaniach. Nie można oczywiście czynić zarzutu organom, które wydawały decyzje, co do długości postępowania. Morska energetyka wiatrowa oraz sposób regulacji jej aspektów środowiskowych był tematem nowym, w którym polskie organy nie miały wówczas doświadczenia. Niemniej jednak pozytywnie należy ocenić rozwiązania mające na celu przyspieszenie przyszłych postępowań. Pozwoli to na zwiększenie szans na terminową realizację zobowiązań państw członkowskich w odniesieniu do celów OZE.

5. Proces inwestycyjny morskiej energetyki wiatrowej – dalsze etapy

Następnym kamieniem milowym w procesie inwestycyjnym jest uzyskanie pozwolenia na budowę. Stanowi to ostatni konieczny krok w drodze do rozpoczęcia budowy morskiej farmy wiatrowej. Również w zakresie procedury o wydanie pozwolenia na budowę, u.m.f.w. umożliwi przyspieszenie postępowania. Pozwolenie na budowę wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku. Podlega ono natychmiastowemu wykonaniu. Przyspieszeniu uległa także procedura przed organem drugiej instancji i przed sądami administracyjnymi (art. 76 u.m.f.w.).

Kluczowe są w tym zakresie terminy wskazane w u.o.m., o których mowa była powyżej, tj. na uzyskanie pozwolenia na budowę w ciągu ośmiu lat (lub w przypadku niektórych inwestycji – 15 lat) od dnia wydania pozwolenia lokalizacyjnego.

Etap budowy morskiej farmy wiatrowej powinien zakończyć się uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, które jest również regulowane przepisami prawa budowlanego. Od strony regulacyjnej, aby móc wytwarzać energię elektryczną w morskiej farmie wiatrowej, należy uzyskać także koncesję na wytwarzanie energii. Jest ona wydawana na podstawie przepisów u.p.e. przez Prezesa URE.

6. System wsparcia odnawialnych źródeł energii oraz dedykowane wsparcie dla morskich farm wiatrowych

Do tej pory jedyne wsparcie dla morskiej energetyki wiatrowej przewidziane było w ramach pomocy publicznej państwa udzielanej w formie systemu aukcyjnego⁴⁷. Pomoc taka została

⁴⁷ M. Porzeżyńska, *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.

wskazana w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁴⁸. System wsparcia energetyki odnawialnej w formie aukcji został zatwierdzony przez Komisję Europejską na mocy przepisów w dziedzinie pomocy państwa w decyzji z dnia 13 grudnia 2017 r., znak: SA.43697 (2015/N)⁴⁹.

System aukcyjny uregulowany w u.o.z.e. oparty jest na mechanizmie kontraktów różnicowych (ang. *contract for difference*).⁵⁰ Zwycięzca aukcji uzyskuje prawo do pokrycia tzw. ujemnego salda, tj. różnicy między wartością sprzedanej energii po średniej dziennej cenie energii elektrycznej a wartością tej energii ustaloną na podstawie ceny zawartej w ofercie, która wygrała aukcję⁵¹. Maksymalny okres wskazuje uczestnik aukcji w swojej ofercie, jednak nie może być dłuższy niż 15 lat od dnia dokonania pierwszej sprzedaży energii elektrycznej z nowej instalacji OZE⁵². W przypadku instalacji OZE wykorzystującej do wytworzenia energii elektrycznej energię wiatru na morzu, okres, w którym prawo do pokrycia ujemnego salda przysługiwało nie mógł trwać dłużej niż do 31 grudnia 2040 r. Aukcje przeprowadza się odrębnie dla instalacji o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW i odrębnie dla instalacji większych niż 1 MW. Aukcje przeprowadzano w ramach tzw. koszyków, do których instalacje zostały przydzielone. Morskie farmy wiatrowe przydzielono do drugiego koszyka wraz z takimi instalacjami jak instalacje, które do wytwarzania energii elektrycznej wykorzystują hydroenergię, biopłyny czy energię geotermalną⁵³.

Podkreślenia wymaga, że u.o.z.e. przewidywała pewne ułatwienia dla morskich farm wiatrowych, takie jak chociażby brak obowiązku dołączania prawomocnego pozwolenia na budowę do wniosku o wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji. Dodatkowo już na etapie składania oferty zagwarantowano morskim farmom wiatrowym wydłużony okres na sprzedaż energii wytworzonej w instalacji po raz pierwszy w ramach systemu aukcyjnego. W przypadku tych instalacji uczestnik aukcji zobowiązywał się do pierwszej sprzedaży w terminie 72 miesięcy od dnia zamknięcia sesji aukcji, podczas gdy w przypadku energii wiatru na lądzie są to jedynie 33 miesiące, a w przypadku energii promieniowania słonecznego – 24 miesiące. Termin 72 miesięcy wskazano również w kontekście produkcji urządzeń wchodzących w skład instalacji odnawialnych źródeł na morzu (przy 33 miesiącach dla lądowej energetyki wiatrowej i 24 miesiącach energii słonecznej).

Powyzsze przykłady ułatwień przewidziane dla morskich farm wiatrowych w u.o.z.e. niewątpliwie zasługują na aprobatę, jednakże wciąż są niewystarczające i nie pozwalają na rzeczywiste wsparcie morskiej energetyki wiatrowej, a jedynie stanowią teoretyczną regulację

48 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j. Dz.U. 2021, poz. 610 z późn. zm.

49 Decyzja Komisji Europejskiej z 13 grudnia 2017 r., C(2017) 8334 final, Pomoc państwa SA.43697 (2015/N) – Polska. Ustawa o odnawialnych źródłach energii – aukcyjny system wsparcia OZE oraz ulgi w opłacie OZE dla przedsiębiorstw energochłonnych, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261495/261495_1965594_372_2.pdf [dostęp: 6.12.2020].

50 T. Długosz, M. Swora, A. Walaszek-Pyziół, T. Włudyka, A. Żurawik w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, System Prawa Administracyjnego, t. 8B, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2018, s. 295-296.

51 M. Przybylska, *Prawny charakter aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis; M. Porczyńska, *Pomoc państwa...*, Legalis.

52 I. Muszyński w: M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne...*, Legalis.

53 A. Siwkowska, *Proces inwestycyjno-budowlany dla instalacji OZE*, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis.

nieodpowiadającą potrzebom rynku⁵⁴. Olbrzymie wkłady pieniężne, rozmiar inwestycji oraz możliwość eksploatacji morskich farm wiatrowych przez kilkadziesiąt lat powodował, że 15-letni system wsparcia był niewystarczający. Nie stanowił bowiem wystarczającej zachęty inwestycyjnej przede wszystkim z uwagi na to, że jest dużo krótszy niż całkowity okres eksploatacji morskiej farmy wiatrowej. To może uniemożliwiać inwestorowi otrzymanie odpowiedniego zwrotu z zaangażowanego kapitału⁵⁵. Szereg strukturalnych ograniczeń, spowodowanych przede wszystkim organizacją konkurencyjnych aukcji, sprawiał, że dotychczasowy system aukcyjny był nieadekwatny w przypadku morskich farm wiatrowych. Koszyk aukcyjny, w którym znajdowały się morskie farmy wiatrowej, charakteryzował się bardzo niską podażą projektów⁵⁶. Wziąwszy pod uwagę (pierwotnie) planowany w u.o.z.e. koniec systemu wsparcia w postaci aukcji w 2021 r., dla znacznej ilości projektów system ten był nieosiągalny⁵⁷.

Dlatego rynek postulował wprowadzenie dedykowanego systemu wsparcia w miejsce wsparcia uregulowanego w u.o.z.e.⁵⁸, który również się na koncepcji dwustronnego kontraktu różnicowego⁵⁹. W u.m.f.w. wprowadzono dwa sposoby przyznawania prawa do pokrycia ujemnego salda. W pierwszej fazie systemu, czyli dla projektów najbardziej zaawansowanych, wsparcie ma być przyznawane w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezesa URE. Łączna moc zainstalowana farm, które będą mogły wziąć udział w pierwszej fazie systemu, nie może przekroczyć 5,9 GW.

W kolejnych latach wsparcie przyznawane będzie w formule konkurencyjnych aukcji⁶⁰. Ustawodawca przewidział w u.m.f.w., że aukcje będą przeprowadzane w roku 2025 i 2027, przy czym maksymalna łączna moc zainstalowana elektryczna morskich farm wiatrowych wynosi odpowiednio 2,5 GW w każdym roku. Dodatkowo przewidziano możliwość przeprowadzenia aukcji w 2028 r. w przypadku, gdy nie wykorzysta się w całości wolumenu mocy oferowanego podczas aukcji w 2027 r. a niewykorzystany wolumen mocy wynosi co najmniej 500 MW. Jednocześnie wprowadzono możliwość przeprowadzenia aukcji w następnych latach, jeśli taką decyzję podejmie Rada Ministrów.

Okres wsparcia przewidziany jest na 25 lat (art. 6 u.m.f.w.). Ilość energii elektrycznej, dla której wytwórca ma prawo wystąpić o pokrycie ujemnego salda, stanowi iloczyn 100 000 godzin i mocy zainstalowanej elektrycznej morskiej farmy wiatrowej lub jej części wynikającej z koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej. Nie może być jednak większa niż moc zainstalowana energii elektrycznej wskazana w decyzji Prezesa URE albo ofercie na aukcję (art. 7 u.m.f.w.).

7. Podsumowanie

Wejście w życie u.m.f.w. stanowiło długo wyczekiwany i ważny krok do przodu, który miał na celu ustrukturyzowanie procesu inwestycyjnego oraz wyeliminowanie wielu ograniczeń,

54 M. Stryjecki, *Morska energetyka wiatrowa – potencjał zagrożony*, „Nowa Energia” 2019, nr 3(68), s. 85-86.

55 Druk sejmowy nr 809, s. 4.

56 Tamże, s. 2.

57 Tamże, s. 3; M. Stryjecki, *Morska energetyka wiatrowa...*, s. 86.

58 Przyszłość morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Raport, Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, maj 2019, s. 29, <http://psew.pl/wp-content/uploads/2019/06/Przysz%C5%82o%C5%9B%C4%87-morskiej-energetyki-wiatrowej-w-Polsce-raport.pdf> [dostęp: 11.07.2021].

59 Druk sejmowy nr 809, s. 6-7.

60 Tamże, s. 7.

które uniemożliwiały lub opóźniały działania podmiotów na polu morskiej energetyki wiatrowej. Przede wszystkim jednak ustawa zawiera nowy system wsparcia (uregulowany w dwóch postaciach, tj. decyzji Prezesa URE oraz systemu aukcyjnego), który będzie stanowił realną pomoc od państwa tak dla trwających, jak i nowych inwestycji. Choć wiele czasu trwały prace nad stworzeniem kompleksowej regulacji dla morskiej energetyki wiatrowej, podjęcie tej strategicznej decyzji o rozwoju morskich elektrowni wiatrowych w Polsce jest działaniem, które pomoże wypełnić zobowiązania unijne Polski dotyczące rozwoju OZE i znacząco przyczynić się do transformacji energetycznej.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2135 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 716 z późn. zm.
- Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. 2021, poz. 247 z późn. zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 16.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiającą ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, Dz.Urz. UE. L 257 z 28.08.2014, s. 135.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 610 z późn. zm.
- Decyzja Komisji Europejskiej z 13 grudnia 2017 r., C(2017) 8334 final, Pomoc państwa SA.43697 (2015/N) – Polska. Ustawa o odnawialnych źródłach energii – aukcyjny system wsparcia OZE oraz ulgi w opłacie OZE dla przedsiębiorstw energochłonnych, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261495/261495_1965594_372_2.pdf [dostęp: 11.07.2021].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652, oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 1.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019, poz. 1716.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2019, poz. 1839.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 234 z późn. zm.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000, Dz.U. 2021, poz. 935.
- Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. 2021, poz. 264.

Dokumenty urzędowe i oficjalne

- Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2016–2025, Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA, Konstancin Jeziorna 2015.
- Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2021–2030, https://www.pse.pl/documents/20182/21595261/Dokument_glowny_PRSP_2021-2030_20200528.pdf [dostęp: 11.07.2021].
- Program budowy morskich farm wiatrowych na Bałtyku, Parlamentarny Zespół Górnictwa i Energii, Warszawa, 20.02.2019, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/390_20190220/\\$file/390_20190220.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/390_20190220/$file/390_20190220.pdf) [dostęp: 11.07.2021].
- Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym (nr z wykazu 81) <https://legislacja.gov.pl/projekt/12340853/katalog/12742987#12742987> [dostęp: 11.07.2021].
- Przyszłość morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Raport, Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, maj 2019, s. 29, <http://psew.pl/wp-content/uploads/2019/06/Przysz%C5%82o%C5%9B%C4%87-morskiej-energetyki-wiatrowej-w-Polsce-raport.pdf> [dostęp: 11.07.2021].
- Rządowy projekt ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, Druk sejmowy nr 809.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw. Uzasadnienie, Druk sejmowy nr 3582.
- Współpraca konwencjonalnych źródeł węglowych i wielkoskalowego OZE*, Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, Dolnośląski Instytut Studiów Energetycznych, 2019.

Publikacje naukowe

- Będkowski W., *Kierunki rozwoju morskich farm wiatrowych w Europie i w Polsce*, „Elektroenergetyka” 2019, nr 1(20), s. 29-30.
- Czarnecka M., Oglódek T. (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, System Prawa Administracyjnego, t. 8B, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2018, Legalis.
- Gruszecki K., *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, LEX.
- Muras Z., Swora M. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz do art. 1-11s*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Pilip K., Ślącza W., Matuszczak Z., *Lokalizacja farm wiatrowych na polskich obszarach morskich*, „Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji” 2018, t. 7, nr 1, s. 290-300, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171543076> [dostęp: 4.08.2021].
- Porzeżyńska M., *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, Legalis.
- Porzeżyńska M., *Uwagi na tle pojęcia „energii ze źródeł odnawialnych” w prawie Unii Europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 1(8), s. 16-25, <https://www.doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.1.8>.
- Program Rozwoju Morskiej Energetyki i Przemysłu Morskiego w Polsce*, Fundacja na rzecz Energetyki Zrównoważonej, Warszawa 2013.
- Przybylska M., *Prawny charakter aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis.

- Rączka J., *Offshore Energy. Downwind or Upwind?*, „Forum Energii” 2018, s. 14.
- Stwkowska A., *Proces inwestycyjno-budowlany dla instalacji OZE*, C.H. Beck, Warszawa 2019, Legalis.
- Stryjecki M., *Morska energetyka wiatrowa – potencjał zagrożony*, „Nowa Energia” 2019, nr 3 (68), s. 85-86.
- Stryjecki M., Mielniczuk K., Biegaj J., *Przewodnik po procedurach lokalizacyjnych i środowiskowych dla farm wiatrowych na polskich obszarach morskich*, Fundacja na rzecz Energetyki Zrównoważonej, Warszawa 2011.
- Trzcińska D., *Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s. 514-523.
- Wiśniewski Z., *Nowe regulacje prawne odnawialnych źródeł energii a bezpieczeństwo energetyczne Polski. Zagadnienia wybrane*, w: A. Kaźmierska-Patrzyzna, P. Korzeniowski, M. Stahl (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 267-282.

Netografia

- Plan Rozwoju Systemu Przesyłowego do 2030 roku zatwierdzony przez URE*, <https://www.pse.pl/-/plan-rozwoju-systemu-przesylowego-do-2030-roku-zatwierdzony-przez-ure> [dostęp: 11.07.2020].
- Share of renewable energy in gross final energy consumption*, , https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_31/default/table?lang=en [dostęp: 11.07.2021].
- Zawieszenie postępowań dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych w polskich obszarach morskich, do czasu przyjęcia w drodze rozporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego dla tych obszarów*, <https://gospodarkamorska.bip.gov.pl/gospodarka-morska-ogloszenia-i-obwieszczenia/zawieszenie-postepowan-dotyczacych-pozwolen-lokalizacyjnych-w-polskich-obszarach-morskich-do-czasu-przyjecia-w-drodze-rozporzadzenia-planow-zagospodarowania-przestrzennego-dla-tych-obszarow.html> [dostęp: 11.07.2021].

KTO DYKTUJE CENY PRĄDU? KONSUMENT JAKO GŁÓWNY UCZESTNIK RYNKU ENERGII ELEKTRYCZNEJ W PAKIECIE „CZYSTA ENERGIA DLA WSZYSTKICH EUROPEJCZYKÓW”¹

WHO DETERMINES ELECTRICITY PRICES? THE CONSUMER
AS THE MAIN PARTICIPANT IN THE ELECTRICITY MARKET
IN THE “CLEAN ENERGY FOR ALL EUROPEANS” PACKAGE

Abstrakt

Artykuł przedstawia szanse dla konsumenta energii elektrycznej, wynikające z implementacji pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”. Tzw. czwarty pakiet energetyczny (pakiet zimowy) doprecyzowuje sytuację konsumentów energii elektrycznej, rozszerza katalog ich praw oraz wyposaża ich w narzędzia aktywnego uczestnictwa w rynku energii elektrycznej, które mogą przyczynić się do obniżenia cen prądu. Rozszerzony katalog praw konsumenckich może się urzeczywistnić po pełnej implementacji rozwiązań realizujących pakiet zimowy do polskiej ustawy prawo energetyczne. Konsekwencją realizacji polityki klimatyczno-energetycznej wdrażanej przez Komisję Europejską oraz opartej na danych Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu jest wzrost świadomości ekologicznej, zaangażowanie konsumenta w energetykę obywatelską, zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i przestrzeganie zasad efektywności energetycznej. Ma to przyczynić się do zwiększenia udziału OZE w krajowej strukturze wytwarzania energii, zwiększenia elektryfikacji i dekarbonizacji gospodarki. Nieunikniona może okazać się zmiana dotychczasowych modeli biznesowych grup energetycznych na dostosowane do nowych rozwiązań i potrzeb sieciowych konsumentów. System pomiarowy służący dynamicznemu zarządzaniu siecią wymaga uwzględnienia praw konsumentów i ochrony ich danych pomiarowych. Czynny udział konsumenta na rynku umożliwia niezależenie się od ceny energii na rynku i czerpanie korzyści ze zmiany ceny. Aktywowanie konsumentów jest warunkiem wstępnym do zarządzania transformacją energetyczną w opłacalny sposób.

Słowa kluczowe: rynek energii, wspólny rynek energii, konsument, prawo energetyczne, energetyka, transformacja energetyczna, pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”

Abstract

The paper presents the opportunities for the electricity consumer to benefits from the implementation of the Clean Energy for All Europeans Package. The so-called fourth energy package (Winter Package) clarifies the situation of electricity consumers, expands the catalogue of their rights and equips them with tools for active participation in the electricity market, which may contribute to lowering electricity prices. The broadened consumer rights will realized after the full implementation of the solutions implementing the Winter Package to the Polish Energy Law Act. The

1 Artykuł wg. stanu prawnego na maj 2021 r.

implication of the climate and energy policy implemented by the European Commission based on the scientific data of the IPCC is that there will be an increase of environmental awareness, consumers' engagement in community energy, deployment of renewable energy sources and advancement of energy efficiency. This is also intended to contribute to an increase of the share of renewable energy sources in the national structure of energy production, as well as to enable the electrification and decarbonisation of the economy. It may turn out to be inevitable that the existing business models of energy groups will be changed to adapt to new solutions and consumers' network needs. A smart metering system for dynamic network management also requires taking into account consumer rights including those protecting their personal data as a part of metering data. Active consumer participation in energy trading makes it possible to become independent of the energy price on the wholesale market, reduce energy consumption, and take advantage of the price change. Empowering consumers is a prerequisite for managing the energy transition in a cost effective way.

Keywords: energy market, common energy market, consumer, energy law, electricity, energy transformation, "Clean Energy for All Europeans" Package

1. Wstęp

W artykule zostaną przedstawione szanse jakie pojawiły się przed konsumentem², występującym w nowej roli ważnego, to jest świadomego i zaangażowanego, uczestnika rynku energii w Unii Europejskiej. Zostaną opisane także związane z tym konsekwencje i obowiązki dostawcy energii elektrycznej.

Wzmocnienie pozycji konsumentów oraz skuteczna ochrona ich bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych są podstawowymi celami polityki Unii Europejskiej. Komisja Europejska dąży do osiągnięcia skutecznej polityki ochrony konsumentów i wspierania konkurencyjności, gwarantującej prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Zbiór ośmiu unijnych aktów prawnych, składających się na czwarty pakiet energetyczny – „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” (dalej: pakiet, pakiet zimowy)³, wszedł w życie w latach 2018–2019. Nowy in-

- 2 Polskie prawo energetyczne nie definiuje konsumenta, lecz odwołuje się do kodeksu cywilnego. Przyjęto, że za konsumenta energii elektrycznej uważa się indywidualnego odbiorcę końcowego – gospodarstwo domowe korzystające z taryfy G. Oddzielnym tematem jest to, czy tej definicji nie należy rozszerzyć o niektórych małych czy mikroprzedsiębiorców, których zużycie energii nie różni się od zużycia gospodarstwa domowego.
- 3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 1; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE, Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 1; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 22; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (rozporządzenie rynkowe), Dz.Urz. L 158 z 14.06.2019 r., s. 54; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz.Urz. UE L 156 z 19.08.2018 r., s. 75; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dyrektywa RED II), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (dyrektywa efektywnościowa), Dz.Urz. L 328 z 21.12.2018 r., s. 210; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (dyrektywa rynkowa), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 125.

strument europejskiej polityki energetycznej kreuje obraz unijnego wspólnego rynku energii na najbliższe lata. Europejska polityka energetyczna będzie rozszerzona o akty prawne przewidziane w Europejskim Zielonym Ładzie zaprezentowanym 11 grudnia 2019 r. przez Przewodniczącą Komisji Europejskiej, Ursulę Van Der Leyen⁴. Kontynuując proces z trzeciego pakietu⁵, pakiet zimowy doprecyzowuje sytuację konsumentów energii elektrycznej, rozszerza katalog ich praw oraz wyposaża ich w narzędzia aktywnego uczestnictwa w rynku energii elektrycznej, mogące się przyczynić do obniżenia cen energii elektrycznej.

Pozycja konsumentów staje się korzystniejsza dzięki m.in. możliwości weryfikowania i zmiany dostawców, zagwarantowaniu im przejrzystego informowania o składowych ceny energii u różnych dostawców, a także informowaniu na bieżąco o zużyciu (dzięki licznikom zdalnego odczytu), utrzymaniu stabilnych cen energii i dostępie do rzeczniaka praw odbiorców energii. Ponadto, konsumenci są zachęceni do bezpośredniego udziału w rynku poprzez partycypację w systemie odpowiedzi strony popytowej⁶ na sytuację w Krajowym Systemie Energetycznym (KSE) oraz wytwarzaniu i magazynowaniu energii. Te formy aktywizacji zmieniają jego udział w rynku. Z podmiotów dotychczas przyglądających się konkurencji producentów i wybierających najbardziej korzystne dla siebie oferty, stają się konkurencją i przybliżają się do objęcia decydującej roli na rynku.

Obok aspektu poszerzenia spektrum uprawnień konsumenta, istotna jest też rosnąca świadomość ekologiczna u konsumentów energii elektrycznej, która wpływa na ich wybory. Jest ona też wspierana przez instytucje unijne poprzez regulacje i ukierunkowane międzynarodowe mechanizmy rynkowe takie jak system uprawnień do emisji CO₂ (ETS)⁷, które sprawiają, że rozwiązania nie dążące do poprawy jakości powietrza i ochrony środowiska naturalnego przestają być opłacalne. W ten sposób wytwarzanie energii ze źródeł konwencjonalnych staje się coraz droższe, co wpływa na wzrost ceny energii. Ma to negatywny wpływ na postrzeganie dostawców energii i skłania do myślenia o konieczności transformacji sektora elektroenergetycznego. W artykule szczególną uwagę poświęcono aktywizacji konsumenta oraz bezpośredniemu uczestnictwu konsumenta w rynku energii poprzez zmianę dostawcy w zależności od oferowanej ceny. Komisja Europejska dąży do upłynnienia rynku energii oraz maksymalizacji liczby

4 Komunikat Komisji Europejskiej z 11 grudnia 2019 Europejski Zielony Ład COM(2019) 640 final Bruksela <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640> [dostęp: 23.10.2020].

5 3 marca 2011 roku wszedł w życie tzw. trzeci pakiet energetyczny dla energii elektrycznej, na który składają się: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72 z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (dyrektywa w sprawie energii elektrycznej), Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 55-93; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (rozporządzenie w sprawie energii elektrycznej), Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 15-35; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (rozporządzenie w sprawie ACER), Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 1-14. Pakiet doprowadził do większej płynności europejskich rynków energii elektrycznej i znacznego zwiększenia handlu transgranicznego. Wzmocniona konkurencja, zwłaszcza na rynkach hurtowych, pomogła w utrzymaniu cen hurtowych na stałym poziomie. Nowe prawa konsumentów spowodowały wyraźną poprawę pozycji konsumentów na rynkach energii.

6 Tzw. DSR – ang. *demand side response*.

7 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814, Dz.Urz. UE L 76 z 19.03.2018 r., s. 3.

transakcji przeprowadzanych w jego ramach. Polski rynek detaliczny handlu energią nadal pozostaje pod silnym wpływem administracji, pomimo ustanowienia 100% obligu giełdowego na rynku hurtowym od 1 stycznia 2019 r. (art. 49a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁸), mającego zagwarantować przejrzystość i uczciwą konkurencję oraz zapobiec wzrostowi cen z powodu spekulacji i zmywy rynkowej.

Pełne zintegrowanie konsumentów z systemem energetycznym ma przyczynić się także do zwiększenia bezpieczeństwa i modernizacji KSE. Ochrona konsumentów powinna iść w parze z ograniczeniem kosztów transformacji energetycznej, ponieważ ostatecznie to konsumenci ponoszą te koszty. Analiza powyższych zjawisk prowadzi do wniosku, że polski rynek energii, w ślad za europejskim, będzie musiał ulec stopniowej zaplanowanej transformacji. Już w najbliższej przyszłości to od konsumentów będzie zależeć wysokość ich rachunku za prąd oraz to, który dostawca utrzyma się na rynku.

W artykule pominięto kwestię odbiorców przemysłowych i energochłonnych, którzy odpowiadają za większość konsumpcji energii elektrycznej i mają silniejszą pozycję negocjacyjną w stosunku do dostawców energii elektrycznej niż konsumenci indywidualni.

W prezentowanych badaniach posłużono się metodą formalno-dogmatyczną w oparciu o unijne ustawodawstwo oraz komparatystyczną w stosunku do regulacji historycznych.

2. Nowe założenia i zmiany na rynku energii elektrycznej

Nawiązując do tytułu konferencji, która odbyła się 18 października 2019 r., szanse i zagrożenia dla konsumenta jako uczestnika rynku energii zależą od warunków, jakie stwarza rynek oraz zmian, jakie na nim zachodzą. Unijne regulacje dążą do tego, aby konsument zaczął aktywnie tworzyć warunki rynkowe. Specyfika regionu determinuje możliwości transformacji i sposób dochodzenia do Celów Zrównoważonego Rozwoju na 2030 określonych przez ONZ⁹, realizacji porozumienia paryskiego z 2015 r. w sprawie zmiany klimatu przyjętym w ramach 21. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu¹⁰, celów unii energetycznej¹¹, ram polityki klimatyczno-energetycznej dla UE do roku 2030¹².

W ostatnim czasie na rynkach, w których aktywnie biorą udział indywidualni konsumenci, można zaobserwować następujące trendy: 1) dzięki internetowi i nowym technologiom wzrasta dostęp obywateli do informacji i usług, które nie były dla nich dostępne; 2) rozwiązania oferowane przez usługodawców są coraz bardziej spersonalizowane; 3) ochrona prawna praw

8 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2020, poz. 833 z późn. zm.

9 Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/70/1 z 25.09.2015 r., http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 26.05.2021].

10 Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.Urz. UE L 282 z 19.10.2016 r., s. 4.

11 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, COM(2015)080 final, Bruksela 25.02.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2015%3A80%3AFIN> [dostęp: 26.05.2021].

12 Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030, COM(2013)0169 final, Bruksela 27.03.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=RO> [dostęp: 26.05.2021].

konsumentów oraz ich danych osobowych; 4) konieczność dostosowania się przez przedsiębiorców do zmiennych ram prawnych. Powyższe mają też odzwierciedlenie w pakiecie „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”¹³, a tym samym będą musiały znaleźć przełożenie na rynku energii elektrycznej.

Skupiając się na rynku będącym przedmiotem analizy, należy wskazać, że kluczowymi czynnikami napędzającymi regulacje dążące do zmian w postrzeganiu konsumenta energii elektrycznej są: 1) liberalizacja rynku oraz rosnące ceny energii przy wzroście zapotrzebowania na energię¹⁴; 2) stopniowe przejście w stronę czystej energii i gospodarki niskoemisyjnej (zeroemisyjnej do 2050 r.)¹⁵; 3) wyższa świadomość konsumentów; 4) wzrost udziału rozproszonych źródeł energii¹⁶; 5) metody aktywizacji konsumenta; 6) coraz większa proporcja opłat za korzystanie z sieci oraz podatków, a w szczególności dodatkowych obciążeń w końcowych rachunkach za elektryczność przeciętnego gospodarstwa domowego¹⁷; 7) potrzeby modernizacji sieci i inwestycji infrastrukturalnych¹⁸.

Aktualne prawa konsumentów energii elektrycznej uregulowane są w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta¹⁹, zaś szczegółowe prawa zawarte są w Zbiorze praw konsumenta energii elektrycznej sporządzonym przez Prezesa URE we współpracy z Prezesem UOKiK²⁰ na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej. Są one dostępne w BIP URE, na stronach internetowych sprzedawców energii oraz udostępnione jako załącznik do umów sprzedaży energii elektrycznej, zgodnie z obowiązkiem nałożonym w art. 5 ust. 6e u.p.e.). Wśród praw przysługujących konsumentom energii elektrycznej wskazuje się prawo do dostępu do sieci, zakupu energii elektrycznej, korzystania z usługi dystrybucji energii elektrycznej, wyboru rodzaju umowy, dostępu do informacji, korzystania ze standardów jakościowych. Naturalną konsekwencją implementacji pakietu jest konieczność nowelizacji u.p.e. oraz rewizji i uaktualnienia

13 Najważniejszymi celami wyznaczonymi przez Komisję w pakiecie jest zwiększenie konkurencyjności i upłynnienie rynku energii, dekarbonizacja energetyki i jej przełożenie na ceny energii dla odbiorców indywidualnych, zaangażowanie, uświadomienie odbiorców i wzmocnienie pozycji konsumenta, rozwój sieci, integracja źródeł wytwórczych odnawialnej energii.

14 Dane Eurostat: *Electricity production, consumption and market overview*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_production,_consumption_and_market_overview#Household_electricity_consumption [dostęp: 23.10.2020].

15 Przejście wyrażone w pakiecie Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, Europejskim Zielonym Ładzie. Unijny cel OZE deklarowany przez Parlament Europejski 2018 r. na 2030 r. to 32% (art. 3 dyrektywy RED II). Propozycja Komisarz Ursuli von der Leyen to zwiększenie do co najmniej 50%. Komunikat Komisji Europejskiej z 11 grudnia 2019 Europejski Zielony Ład, dz.cyt.

16 Dane Eurostat: *Renewable energy statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics#Renewable_energy_produced_in_the_EU_increased_by_two_thirds_in_2007-2017 [dostęp: 23.10.2020].

17 Dane Eurostat: *Electricity price statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics#Electricity_prices_for_household_consumers [dostęp: 23.10.2020].

18 R. Tomaszewski, *Sieć do zmiany. Jak zreformować polski sektor dystrybucji energii elektrycznej*, Polityka Insight, Research, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2019, https://www.politykainsight.pl/prawo/_resource/multimedia/20182100 [dostęp: 26.05.2021].

19 Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, t.j. Dz.U. 2020, poz. 287. Na temat praw konsumenta energii elektrycznej w ustawie o prawach konsumenta P. Suski, *Ustawa o prawach konsumenta a rynek energii elektrycznej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 3(4)37, s. 37-54.

20 Zbiór praw konsumenta, <https://www.ure.gov.pl/pl/konsumenci/zbior-praw-konsumenta> [dostęp: 23.10.2020].

Zbioru praw konsumenta, na co uwagę zwraca także NIK w Informacji o wynikach kontroli „Ochrona Praw Konsumenta Energii Elektrycznej”²¹.

Nowemu katalogowi praw konsumenta wynikającemu z pakietu „Czysta energia dla Europejczyków” poświęcono pkt. 4.

3. Kształtowanie zmian na rynku energii elektrycznej przez politykę klimatyczną

Na europejską politykę energetyczną ma wpływ zaangażowanie Unii Europejskiej w politykę klimatyczną i realizowanie celów związanych z wypełnianiem Porozumienia paryskiego w oparciu o dane Międzypaństwowej Grupy ds. Zmian Klimatu²². Zwrot w stronę czystej energii i gospodarki niskoemisyjnej znalazł odzwierciedlenie w nazwie czwartego pakietu energetycznego. Obok poszerzenia spektrum uprawnień konsumenta i zwiększenia konkurencyjności wśród przedsiębiorstw energetycznych, pakiet silnie akcentuje właśnie ten aspekt i tym samym kształtuje świadomość konsumentów. UE dąży do uwzględnienia problemów związanych ze zmianami klimatu międzysektorowo, a także promuje technologie niskoemisyjne i środki dostosowawcze. Polityka środowiskowa oparta na art. 11 i 191–193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²³, pomaga gospodarce UE stać się bardziej przyjazną dla środowiska, chroni zasoby naturalne Europy oraz chroni zdrowie obywateli, a tym samym konsumentów.

Jeszcze przed uchwaleniem pakietu, Parlament Europejski i Rada UE przyjęły szereg aktów prawnych²⁴, składających się na ramy polityki UE dotyczące klimatu i energii na lata 2020–2030, które opierają się na znaczących postępach w stosunku do celów wytyczonych na 2020 r. w zakresie emisji gazów cieplarnianych, energii odnawialnej i oszczędności energii²⁵. U podstawy wytyczonych ram leży redukcja emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o 40%²⁶. W planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. przewiduje się, że sektor energetyczny może prawie całkowicie wyeliminować emi-

21 Informacja o wynikach kontroli. Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej, KGP.410.009.00.2017, nr ewid. 173/2017/P/17/022/KGP, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18283,vp,20881.pdf> [dostęp: 26.05.2021].

22 Zmiana klimatu i grunty: sprawozdanie specjalne IPCC na temat zmiany klimatu, pustoszczenia, degradacji gleby, zrównoważonej gospodarki gruntami, bezpieczeństwa żywnościowego i przepływów gazów cieplarnianych w ekosystemach lądowych, Sprawozdanie specjalne na temat oceanów i kriosfery w zmieniającym się klimacie oraz wytyczne z 2019 r. udoskonalające zestaw wytycznych IPCC z roku 2006 dotyczących krajowych wykazów gazów cieplarnianych.

W trakcie pisania tego artykułu toczyły się prace w nad projektem nr UC17 nowelizacji u.p.e mające na celu m.in. implementację pakietu. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, UC17, druk sejmowy 808. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12317354/katalog/12543077#12543077> [dostęp: 4.07.2021]. Prace zakończyły się przyjęciem ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021, poz. 1093.

23 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany), Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2017 r., s. 47.

24 Np. decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE, Dz. Urz. UE J 264 z 9.10.2015 r., s. 1-5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1814> [dostęp: 4.07.2021]

25 Wśród nich znajdują się akty wchodzące w skład Pakietu (dyrektywa RED II, dyrektywa efektywnościowa).

26 Ich wypełnienie przez państwa członkowskie nadzorowane jest przez KE poprzez sprawozdania z wykonania postanowień Krajowych Planów na Rzecz Energii i Klimatu na podstawie rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną.

sję CO₂ do 2050 r., w szczególności dzięki wytwarzaniu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii z wykorzystaniem istniejących i bardziej zaawansowanych technologii²⁷. Cel osiągnięcia gospodarki zeroemisyjnej został potwierdzony w Europejskim Zielonym Ładzie²⁸. Na podstawie wszechstronnej oceny skutków, w projekcie europejskiego prawa o klimacie Komisja zaproponowała nowy, jeszcze surowszy cel na 2030 r. polegający na zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% w stosunku do 1990 r.²⁹

W ramach realizacji powyższej polityki klimatycznej w pakiecie, zakładane jest zaangażowanie konsumenta w energetykę obywatelską, korzystanie z odnawialnych źródeł energii i przestrzeganie zasad efektywności energetycznej. Ma to przyczynić się do zwiększenia udziału OZE w krajowej strukturze wytwarzania energii, zwiększenia elektryfikacji i dekarbonizacji gospodarki (oprócz sektora energii elektrycznej dotyczy to także sektora ciepłowniczego, transportu i przemysłu)³⁰.

Istotą przemian jest również zwiększenie świadomości ekologicznej konsumentów. Rozpowszechniają się indywidualne postawy oraz regulacje lokalne bardziej przyjazne dla klimatu, np. dążenie klientów do nabywania bardziej ekologicznych, mniej emisyjnych produktów i usług. Dla popytu na rozwiązania przyjazne środowisku mają znaczenie wybory dokonywane przez konsumentów. Niektóre z nich mogą wynikać z innych toczących się obecnie przemian, takich jak cyfryzacja zmniejszająca zapotrzebowanie na papier. W związku z tym Komisja Europejska dąży do bardziej przejrzystego informowania konsumentów przez producentów i usługodawców na temat śladu węglowego i środowiskowego produktów i usług, tak aby mogli dokonywać świadomych wyborów³¹. Środkiem zabezpieczającym przed ucieczką emisji CO₂ za granicę UE ma być proponowany w ramach Europejskiego Zielonego Ładu Carbon Border

- 27 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., {SEK(2011)287 wersja ostateczna} {SEK(2011)288 wersja ostateczna} {SEK(2011)289 wersja ostateczna}, KOM(2011)112 final, Bruksela 8.03.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0112&from=BG> [dostęp: 26.05.2021]; komunikat Komisji Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki³¹, COM(2018)773 final, Bruksela 28.11.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773> [dostęp: 26.05.2021].
- 28 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM(2019)640 final, Bruksela 11.12.2019, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 26.05.2021].
- 29 Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM(2020)80 final, Bruksela 4.03.2020.
- 30 G. Fredriksson, G. Zachmann, *The Distributional Effects of Climate Policies*, w: S. Nies (red.), *The European Energy Transition. Agenda for the Twenties*, Claeys & Casteels Publishers BV, Deventer 2020, s. 88.
- 31 Zgodnie z dyrektywami wchodzącymi w skład Pakietu: dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r., zmieniającą dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej; dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r., zmieniającą dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE; dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/94/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. odnoszącą się do dostępności informacji dla konsumentów na temat zużycia paliwa i emisji CO₂ w odniesieniu do obrotu nowymi samochodami osobowymi, Dz.Urz. UE L 12 z 18.01.2000 r., s. 16-23; oraz dyrektywą Komisji 2003/73/WE z dnia 24 lipca 2003 r. zmieniającą załącznik III do dyrektywy 1999/94/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz. UE L 186 z 25.07.2003 r., s. 34-35.

Adjustment Mechanism³². Pośrednio mogłoby to oddziaływać na wybory konsumentów, ponieważ wiązałoby się z nałożeniem dodatkowego składnika ceny na produkty importowane do UE, których produkcja wiąże się z emisjami. Środek ten stanowiłby alternatywę dla obecnego przydziału bezpłatnych uprawnień lub rekompensat za wzrost kosztów energii elektrycznej w wyniku wzrostu cen emisji dwutlenku węgla ETS.

4. Konsument jako uczestnik zmieniającego się rynku energii elektrycznej w Pakiecie

Unijna polityka klimatyczno-energetyczna dąży do coraz większego zaangażowania i zintegrowania konsumentów z rynkiem. Prawa konsumenta energii elektrycznej w pakiecie zimowym z pewnością nie stanowią wersji ostatecznej, a Komisja Europejska będzie dalej pracować nad ich rozwojem. W pakiecie, oprócz dotychczasowych praw, zostały zawarte nowe gwarancje ochrony konsumenta, m.in. 1) prawo do przejrzystego informowania o składowych ceny energii u różnych dostawców, stworzenia narzędzia do porównywania cen (motyw 33–35; art. 12, 14 dyrektywy rynkowej); 2) wyposażenia w inteligentne liczniki (motyw 23, 24, 52–55, 57; art. 11 ust. 2, 19–22 dyrektywy rynkowej); 3) informowania na bieżąco o zużyciu, dzięki inteligentnym licznikom i możliwość udziału w odpowiedzi strony popytowej DSR (motyw 10, 37–39, 49, 56; art. 11 dyrektywy rynkowej); 4) utrzymania stabilnych cen energii (motyw 24 rozporządzenia rynkowego); 5) dostępu do swoich praw oraz ich ochrony przez rzecznika praw odbiorców energii (motyw 30–32, 36, 48; art. 10 ust. 5–12, art. 18, 23, 25–29 dyrektywy rynkowej).

Niektóre z tych praw znajdują się już w aktualnej u.p.e., jednak w ograniczonym stopniu i wymagają doprecyzowania. Już w chwili obecnej konsumentom umożliwiono 1) korzystanie z dostępnych środków rozstrzygania sporów i dostęp do rzecznika praw odbiorców energii (art. 4j, 5 u.p.e.)³³; 2) informowanie o składowych ceny energii u różnych dostawców (art. 4j u.p.e.); 3) bezpłatną zmianę sprzedawcy energii elektrycznej (art. 4j u.p.e.)³⁴.

32 Europejski Zielony Ład (mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂), <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation> [dostęp: 23.10.2020]. Zgodnie z programem prac Komisji Europejskiej, projekt ma zostać opublikowany w ramach pakietu „Fit for 55” 14 lipca 2021 r. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1940 [dostęp: 4.07.2021].

33 Klient przedsiębiorstwa energetycznego może dochodzić swoich praw za pośrednictwem lokalnych i elektronicznych biur obsługi klienta lub w istniejących w innej części spółek, rzeczników praw konsumentów. W przypadku niesatysfakcjonującego rozstrzygnięcia sporu może zgłosić się o pomoc do miejskiego lub powiatowego rzecznika konsumentów, złożyć skargę do URE lub wnieść sprawę do (od maja 2017 r.) Koordynatora negocjacji przy prezesie URE.

34 Konsumentom jednak z tego nie korzystają. Zmiana sprzedawcy energii elektrycznej jest możliwa w Polsce od 2007 r., dzięki zasadzie TPA. Co prawda, od 2007 r. umożliwiono konsumentom zmianę sprzedawcy energii, ale jak wynika z raportu NIK w latach 2007–2017 tylko około 3,5% z nich zdecydowało się na dokonanie zmiany. Głównie jest to związane z utaryfowaniem, przez co zmiana nie wydaje się dostarczać znaczących korzyści. O skutkach cywilnoprawnych umów i dotychczasowych prawach konsumenta energii elektrycznej na podstawie art. 4j u.p.e M. Śwora, A. Falecki w: Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne*. Tom I. *Komentarz do art. 1-11s*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, LEX – komentarz do art. 4j.

Rozszerzony katalog praw konsumenckich w całości może się urzeczywistnić po pełnej implementacji rozwiązań pakietu zimowego do prawa energetycznego. Według danych KE³⁵ konsumentom przed wdrożeniem pakietu doskwiera brak przejrzystości na rynkach energii elektrycznej, zmniejszający ich zdolność do czerpania korzyści z konkurencji i aktywnego udziału w rynkach. Konsumenti nie czują się wystarczająco poinformowani o alternatywnych dostawcach i dostępności usług energetycznych, narzekają na złożoność ofert i procedur w przypadku zmiany dostawców³⁶.

Model rynku rozwijany w pakiecie, w którego centrum stoi konsument, został zapowiedziany w komunikacie Komisji z dnia 15 lipca 2015 r., zatytułowanym „Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii”³⁷. Ma on służyć odbiorcom energii dzięki ściślejszemu połączeniu rynków hurtowych i detalicznych oraz aktywnemu konsumentowi. Według tego planu wraz z konsumentami, uczestnikami rynku byłyby nowoczesne i innowacyjne przedsiębiorstwa energetyczne, świadczące usługi energetyczne umożliwiające klientom pełne uczestnictwo w procesie transformacji energetyki poprzez zarządzanie zużyciem energii w celu zapewnienia energooszczędnych i bardziej ekonomicznych rozwiązań. Bardziej efektywne wykorzystanie energii jest kluczowym elementem ograniczania rachunków konsumentów, dlatego także przy implementacji transformacji energetycznej niezbędne jest uwzględnienie efektywności energetycznej³⁸.

Postęp technologiczny w zarządzaniu siecią i wytwarzaniu energii prosumenckiej otworzył przed konsumentami nowe możliwości kreowania indywidualnej ceny. Zdaniem Komisji, aktywni konsumenci odgrywają główną rolę w dążeniu do osiągnięcia elastyczności niezbędnej do dostosowania systemu energii elektrycznej do niestabilnego i rozproszonego wytwarzania energii elektrycznej z OZE³⁹. Konkurencja na rynku detalicznym ma duże znaczenie dla zapewnienia innowacyjnych usług, stanowiących odpowiedź na zmieniające się potrzeby i możliwości konsumentów, przy jednoczesnym zwiększeniu elastyczności systemu. Jednak niedostarczanie konsumentom w czasie rzeczywistym lub zbliżonym do rzeczywistego informacji o ich zużyciu energii uniemożliwia im aktywny udział w rynku energii elektrycznej i w procesie transformacji energetyki⁴⁰. Kluczowym czynnikiem umożliwiającym reagowanie na zapotrzebowanie jest dostęp konsumentów do sygnałów cenowych, które motywują do elastycznego zużycia⁴¹. Kolejną zachętą byłoby wprowadzenie niższych opłat za użytkowanie sieci elektroenergetycznych w przypadku zmniejszonego zużycia, kiedy sieci są przeciążone⁴².

35 Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie tekstu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej z dnia 23 lutego 2017, 2016/0380(COD), https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_380 [dostęp: 4.07.2021].

36 Do podobnych wniosków dochodzi Naczelna Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli Ochrona Praw Konsumenta Energii Elektrycznej, s. 7-18.

37 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii {SWD(2015)141 final}, COM(2015)339 final, Bruksela 15.07.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0339&from=EN> [dostęp: 26.05.2021].

38 Tamże, s. 4.

39 Tamże, s. 5.

40 Motyw 10 dyrektywy rynkowej.

41 COM(2015)339 final, s. 6.

42 Tamże, s. 5-6.

5. Energetyka rozproszona elementem zmian na rynku energii elektrycznej aktywizującym konsumenta

Z perspektywy regulatorów i grup energetycznych ważne jest dostrzeżenie zmiany w kierunku aktywizacji konsumenta, jaka zachodzi w ramach demokratyzacji rynku energii w relacji pomiędzy konsumentem a dostawcą energii elektrycznej. Operator Sieci Dystrybucyjnej (OSD) nie ma już monopolu na posiadanie infrastruktury, tzw. własną infrastrukturę może posiadać mały OSD w zamkniętym systemie lub klastr energii⁴³. OSD i sprzedawca energii muszą liczyć się z tym, że będą mieli pewne straty w związku z korzystaniem przez odbiorców z rozwiązań prosumenckich. Zmiana dotychczasowych modeli biznesowych na nowoczesne i dostosowane do nowych rozwiązań i potrzeb sieciowych konsumentów jest jednak nieunikniona⁴⁴. Komisja Europejska w dyrektywie rynkowej dodatkowo zachęca i podkreśla prawo obywateli UE do produkcji, magazynowania, autokonsumpcji i sprzedaży energii elektrycznej (motyw 42-46 dyrektywy rynkowej). Wiąże się to z przekształceniem konsumenta w prosumenta energii elektrycznej. W pakiecie znalazła się także zachęta do dzielenia się energią w ramach lokalnych społeczności energetycznych.

„Obywatelskie społeczności energetyczne” przewidziane przez pakiet (motyw 43-46; art. 16 dyrektywy rynkowej) mogą być skutecznym sposobem zarządzania energią na poziomie lokalnym poprzez zużycie wytwarzanej przez siebie energii elektrycznej bezpośrednio na potrzeby zasilania, ogrzewania i chłodzenia, z połączeniem z systemami dystrybucyjnymi lub bez niego⁴⁵. Zdecentralizowane wytwarzanie czystej energii w „społecznościach energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej” (motyw 26, 70-72; art. 22 dyrektywy RED II), używanej przez konsumentów na własny użytek lub dostarczanej do sieci, może uzupełniać scentralizowane źródła wytwórcze i przyczynić się do ograniczenia strat sieciowych oraz kosztów cedowanych na konsumentów. Energetyka obywatelska może również przyczynić się do zwiększenia efektywności energetycznej na poziomie gospodarstw domowych oraz pomóc w zwalczaniu ubóstwa energetycznego przez zmniejszenie zużycia i obniżenie cen dostaw. Inicjatywy w zakresie energetyki obywatelskiej zorientowane są przede wszystkim na zapewnienie członkom lub udziałowcom przystępnej cenowo energii ze źródeł odnawialnych, w odróżnieniu od tradycyjnych przedsiębiorstw energetycznych, w których priorytetem jest osiągnięcie zysku⁴⁶.

Polskie prawo pozwala już na rozwój takich inicjatyw jak prosumenci i spółdzielnie energetyczne (art. 2 ust. 27a, 33a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródeł energii)⁴⁷. Dodatkowo udzielane jest im wsparcie w postaci opustów i aukcji. Została też uregulowana kwestia klastrów energii (art. 38a u.o.z.e.). Jednak implementacja pakietu zimowego będzie

43 C. Buchel, *The Changing Role Of DSOs and Their New Role in the EU Agenda*, w: S. Nies, *The European Energy...*, s. 264 i n.

44 A. Ford, A. Gillich, P. Mirzania, *Sustainable Energy and Energy Efficient Technologies*, w: T.M. Letcher, *Future Energy: Improved, Sustainable and Clean Options for Our Planet*, Elsevier, Amsterdam 2020, s. 616 i n.; R. Bolton, M. Hannon, *Governing Sustainability Transitions Through Business Model*, „Research Policy” 2016, t. 45, nr 9, s. 1731-1742, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.05.003>.

45 J. Lowitzsch, *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Palgrave Macmillan, Frankfurt (Oder) 2019, s. 8 i n.

46 COM(2015)339 final, s. 7.

47 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j. Dz.U. 2020, poz. 261.

wymagała od polskiego ustawodawcy odniesienia ich do obywatelskich społeczności energetycznych oraz ustalenia jasnych granic pomiędzy powyższymi rozwiązaniami. Założeniem obywatelskich społeczności energetycznych jest możliwość działania na rynku na równych zasadach bez zakłócania konkurencji.

Przy produkcji z rozproszonych źródeł energii i bezpośrednich transakcjach na giełdzie przez odbiorców końcowych redukowana jest rola podmiotów zajmujących się obrotem i dystrybucją. Spółki tego typu stawiane są przed wyzwaniem znalezienia dla siebie nowej przestrzeni na rynku usług. Nieunikniona może okazać się współpraca na etapie tworzenia klastra, tj. wymiana informacji, przyłączenie do sieci, udostępnienie infrastruktury dystrybucyjnej prosumentom i uczestnikom klastra. W zamian za to, poprzez zagwarantowanie konsumentom prawa do wytwarzania energii na potrzeby własne i sprzedaży nadwyżki do sieci przynosi to też korzyści dla systemu jako całości (np. odpowiedni udział w kosztach sieci). Spółki obrotu i dystrybucji mogą też wcielić się w koordynatora lub niezależnego lidera, doradcę klastra lub dostawcy rozwiązań technicznych. OSD może zarządzać lokalnymi źródłami elastyczności, co mogłoby znacznie ograniczyć koszty sieci.

Platformy łączące dystrybucję, a wkrótce także prosumentów i konsumentów, umożliwiające całodobową komunikację pomiędzy urządzeniami infrastruktury elektroenergetycznej, ułatwią bezpośrednie transakcje między konsumentami i wytwórcami energii rozproszonej⁴⁸ oraz zautomatyzują procesy i pomogą w koordynacji tych działań⁴⁹. W miarę upowszechniania się informacji o rozwiązaniach technologicznych dla energetyki obywatelskiej, konsumenci mogą świadomie wybrać te, które są dla nich najlepsze. Dobrym rozwiązaniem mogą być platformy informatyczne pośredniczące pomiędzy konsumentami a prosumentami. Uregulowania prawnego wymaga też relacja i wzajemne rozliczenia pomiędzy konsumentami a prosumentem oraz dzielenie się energią pomiędzy członkami spółdzielni „wirtualny prosument”.

6. Konsekwencje wdrożenia konsumenta w rynek płynące z pakietu

Termin „odbiorca aktywny” oznacza odbiorcę końcowego lub grupę działających wspólnie odbiorców końcowych, którzy zużywają lub magazynują energię elektryczną, wytwarzaną na ich terenie o określonych granicach lub – o ile zezwala na to państwo członkowskie – na innym terenie; lub też sprzedają energię elektryczną wytworzoną we własnym zakresie lub uczestniczą w systemach elastyczności lub efektywności energetycznej, pod warunkiem że działalność ta nie stanowi ich podstawowej działalności gospodarczej ani zawodowej⁵⁰. Wprowadzenie terminu do obrotu prawnego stanowi fundamentalną zmianę w określeniu roli odbiorcy energii elektrycznej.

48 J. Lowitzsch, *Energy Transition...*, s. 53.

49 Taką opinię wyrażali uczestnicy konferencji „SMART ENERGY powered by LTE 450” – eksperci z branży energetycznej, która odbyła się w dniach 11-12 września 2019 r. We wrześniu 2019 r. Enea Operator, PGE Dystrybucja i PGE Systemy podpisały porozumienie o współpracy przy budowie sieci LTE. Do sojuszu nie dołączyły spółki operatorskie Tauronu i Energi. Grozi to fragmentaryzacją systemu łączności i sytuacją, w której każdy operator będzie budował swój własny system. Komisja Europejska wspiera rozwój innowacji w zakresie platform Internetu Rzeczy w ramach Inicjatywy cyfryzacji przemysłu. *Digitising European Industry*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/digitising-european-industry> [dostęp: 23.10.2020].

50 Art. 2 ust. 8 dyrektywy rynkowej.

Nakłada również obowiązki na OSD, który ma być przyjazny dla konsumenta i wspierać jego aktywizację jako uczestnika rynku energii. Ma obowiązek umożliwić swobodną zmianę operatora oraz chronić jego dane poufne. Powinien ustalić warunki uczestnictwa w odpowiedzi odbioru, a także umożliwić zwolnienie operatora zamkniętego systemu dystrybucyjnego z obowiązków, które stanowiłyby nadmierne obciążenie administracyjne⁵¹.

Aby konsumenci mogli czerpać korzyści finansowe z nowych możliwości, muszą mieć zapewniony dostęp do odpowiadających potrzebom inteligentnych systemów oraz do umów na dostawę energii elektrycznej opartych na dynamicznych cenach powiązanych z rynkiem transakcji natychmiastowych. Oprócz dostosowania zużycia przez konsumentów do sygnałów cenowych, pojawiają się obecnie nowe usługi odpowiedzi odbioru, w ramach których podmioty na rynku oferują usługę agregacji i zarządzania zużyciem energii elektrycznej szeregu konsumentów, płacąc im rekompensatę za elastyczność⁵². Choć takie usługi są już wspierane w ramach obowiązujących przepisów UE, doprecyzowanie regulacji jest konieczne w celu dalszego wspierania i rozwoju sieci⁵³.

Aktywny udział konsumenta w rynku umożliwia czerpanie korzyści z fluktuacji cenowych oraz zarabianie poprzez udział w rynku. Aktywizacja konsumentów jest zatem warunkiem wstępnym udanego zarządzania transformacją energetyki w opłacalny sposób⁵⁴. Z tendencji regulacyjnych, przedstawianych przez Komisję Europejską, można wywnioskować, że udział konsumenta w rynku, a tym samym wybór ceny po jakiej kupi energię elektryczną na podstawie pakietu, będzie dalej rozwijał się w stronę partycypacji w mechanizmie odpowiedzi odbioru, rozwoju energetyki rozproszonej, magazynowania energii przez konsumentów oraz ochrony danych pomiarowych.

Mechanizm odpowiedzi strony popytowej będzie możliwy dzięki nowelizacji prawa energetycznego⁵⁵ i wprowadzenia planowanego w nowelizacji Centralnego Systemu Informacji Rynku Energii (CSIRE) oraz upowszechnieniu przez OSD liczników zdalnego odczytu, dzięki którym tradycyjnie jednokierunkowy przepływ energii staje się dwukierunkowy. Konieczną konsekwencją są zatem bardziej złożone i interaktywne relacje OSD i Operatora Systemu Informacji Rynku Energii z konsumentami polegające na zwiększonej wymianie informacji.

51 Motyw 66 dyrektywy rynkowej.

52 Art. 15 i 17 dyrektywy rynkowej. Jednakże należy zwrócić uwagę, że decyzja Komisji Europejskiej zatwierdzająca polski rynek mocy zobowiązała Polskę do wycofania usług o charakterze zbliżonym do obowiązku mocowego m.in. dawnego programu DSR do 2021 r. Od 2021 r. DSR będzie mógł funkcjonować w ramach rynku mocy. Letter of European Commission to J. Czaputowicz, Polish Ministry of Foreign Affairs, State aid No. SA.46100 (2017/N–Poland) – Planned Polish capacity mechanism, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/272253/272253_1977790_162_2.pdf [dostęp: 23.10.2020].

53 Final Report: Demand Side Flexibility Perceived barriers and proposed recommendations European Smart Grids Task Force, April 2019, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/eg3_final_report_demand_side_flexibility_2019.04.15.pdf [dostęp: 26.05.2021]; TSO – DSO Report An Integrated Approach to Active System Management with the Focus on TSO-DSO Coordination in Congestion Management and Balancing 20.03.2019, https://cdn.eurelectric.org/media/3797/tso-dso_report_-_an_integrated_approach_to_active_system_management-2019-030-0255-01-e-h-B31641F6.pdf [dostęp: 26.05.2021]. Aktualnie procedowany jest także kolejny projekt zmiany prawa energetycznego i ustawy o odnawialnych źródłach energii (UC74), który oficjalnie wprowadza agregację jako nowy rodzaj działalności regulowanej na rynku energii elektrycznej <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12347450> [dostęp: 4.07.2021].

54 K. Talus, *Introduction to EU Energy Law*, OUP, Oxford 2016, s. 3.

55 Wspomniany projekt UC17.

Rozwój energetyki rozproszonej uzależniony jest od rozwiązań regulacyjnych oraz zachęt finansowych, a także od powstania platformy informacji, która następnie może pozwolić nie tylko na kontrolę bieżącej ceny jak przy DSR, ale także dokonywanie transakcji na rynku lub i zakup energii bezpośrednio od sąsiada – prosumenta. Magazynowanie energii może pozwolić na zwiększenie niezależności prosumentów od bilansowania z siecią dystrybucyjną⁵⁶. Elektromobilność przyczyni się do uniezależnienia kierowców – prosumentów od cen paliw i przyczyni się do zmniejszenia energii oddawanej do systemu w przypadku nadprodukcji. Transformacja energetyki musi zapewnić także ochronę danych pomiarowych, ponieważ bardziej powszechne wykorzystanie nowych technologii, szczególnie inteligentnych systemów pomiarowych, spowoduje powstanie zakresu danych dotyczących energii mających wysoką wartość handlową⁵⁷.

Aktywny udział konsumentów na rynku umożliwia uniezależnienie się od ceny energii na rynku, oszczędności finansowe, zmniejszenie zużycia energii, elastyczność systemu. i jest warunkiem wstępnym do zarządzania transformacją energetyczną w opłacalny sposób. To prowadzi do „demokratyzacji” energii elektrycznej przybliża ich do objęcia decydującej roli na rynku.

7. Wnioski

Z pakietu wynika, że na cenę energii dla konsumenta wpływa niezakłócona konkurencja pomiędzy spółkami energetycznymi oferującymi nowoczesne usługi, zmiana dostawcy, rozwój społeczności energetycznych, inteligentne opomiarowanie pozwalające na uczestniczenie w odpowiedzi strony popytowej, liczniki dwukierunkowe dla prosumentów. Dla umożliwienia konsumentom oszczędności i czerpania korzyści finansowych z nowych możliwości, konieczne jest zapewnienie im dostępu do właściwych rozwiązań technicznych oraz umów na dostawy energii elektrycznej opartych na dynamicznych cenach powiązanych z rynkiem transakcji natychmiastowych. Już w najbliższej przyszłości to od konsumentów będzie zależeć, jak wysoki będzie ich rachunek za prąd oraz to, który dostawca utrzyma się na rynku. UE dąży to tego, aby większość energii była rozproszona i produkowana lokalnie ze wsparciem energetyki centralnej. Jest to jednak cel długoterwały, a trzeci i czwarty pakiet energetyczny to dopiero rozbieg przed dalszymi pracami Komisji.

Aktualnie konsumenci mogą obserwować rosnącą dostępność i wybór źródeł energii, a na konkurencyjnych rynkach mogą wybrać dostawcę energii. Przy odpowiednich warunkach finansowych i przestrzennych mogą stać się prosumentami i uniezależnić się od cen rynkowych, opłat sieciowych oraz dodatkowych opłat i podatków. Energia staje się spersonalizowana. Rynek zmienia i będzie się nadal zmieniać pod wpływem zwiększenia wykorzystania przez konsumentów interaktywnych narzędzi pozwalających monitorować i zarządzać zużyciem energii. Zmniejszenie zapotrzebowania poprzez zwiększenie efektywności energetycznej,

56 Energy Storage: Proposed Principles and Policies, June 2016, The Future Role and Challenges of Energy Storage, DG Ener Working Paper, European Commission Directorate-General for Energy, oba dostępne na https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/energy_storage.pdf [dostęp: 23.10.2020].

57 Dane pomiarowe pozyskiwane w czasie rzeczywistym dzięki inteligentnym licznikom generują ogromne ilości danych, które można łatwo przekazać konsumentom za pośrednictwem wyświetlaczy internetowych w domu, które jednak powinny gwarantować klientom najwyższy poziom bezpieczeństwa, żeby zapobiec ich kradzieży. A.M. Khattak, S. Khanji, W.A. Khan, *Smart Meter Security: Vulnerabilities, Threat Impacts, and Countermeasures*, w: S. Lee, R. Ismail, H. Choo (red.), *Proceedings of the 13th International Conference on Ubiquitous Information Management and Communication (IMCOM)2019*, Springer, Cham 2019, s. 554-562.

wylączenie z planu zapotrzebowania pewnych obszarów np. spółdzielni energetycznych, przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa systemu dystrybucyjnego. Może również obniżyć koszty utrzymania systemu i tym samym ceny dla pozostałych konsumentów.

Udział konsumenta w rynku wiąże się z pewnymi obowiązkami dla dostawców energii. Mają oni za zadanie umożliwić swobodną, bezkosztową zmianę dostawcy, udostępnić infrastrukturę, wyposażyć odbiorców w inteligentne liczniki, umożliwić uczestnictwo konsumenta w odpowiedzi strony popytowej, przygotować umowy oparte o dynamiczną taryfę.

Konieczne jest uświadomienie konsumentom przysługujących im praw oraz możliwości, które się przed nimi otwierają. Wzmocnienie pozycji konsumentów i zapewnienie im narzędzi umożliwiających uczestniczenie w większym stopniu w rynku, na zupełnie nowy sposób, zmierza do tego, aby rynek wewnętrzny energii elektrycznej przynosił korzyści obywatelom Unii Europejskiej oraz aby unijne cele dotyczące ograniczenia emisji oraz udziału energii odnawialnej zostały osiągnięte.

Bibliografia

Akty prawne

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany), Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2017 r., s. 47.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2020, poz. 833 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, t.j. Dz.U. 2021 poz. 1093.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/94/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. o dostępności informacji dla konsumentów na temat zużycia paliwa i emisji CO₂ w odniesieniu do obrotu nowymi samochodami osobowymi, Dz.Urz. UE L 12 z 18.01.2000 r., s. 16-23.
- Dyrektywa Komisji 2003/73/WE z dnia 24 lipca 2003 r. zmieniająca załącznik III do dyrektywy 1999/94/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz. UE L 186 z 25.07.2003 r., s. 34-35.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (rozporządzenie w sprawie ACER), Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 1-14.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 15-35.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72 z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (dyrektywa w sprawie energii elektrycznej), Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 55-93.
- Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, t.j. Dz.U. 2020, poz. 287.
- Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.Urz. UE L 282 z 19.10.2016 r., s. 4.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814, Dz.Urz. UE L 76 z 19.03.2018 r., s. 3.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz.Urz. UE L 156 z 19.08.2018 r., s. 75.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU)

- 2015/652 oraz uchylene rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dyrektywa RED II), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (dyrektywa efektywnościowa), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 210.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE, Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Dz.Urz. L 158 z 14.06.2019 r., s. 22.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (rozporządzenie rynkowe), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 54.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (dyrektywa rynkowa), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 125.

Dokumenty urzędowe

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., {SEK(2011)287 wersja ostateczna} {SEK(2011)288 wersja ostateczna} {SEK(2011)289 wersja ostateczna}, KOM(2011)112 final, Bruksela 8.03.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0112&from=BG> [dostęp: 26.05.2021].
- Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030, COM(2013)0169 final, Bruksela 27.03.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0169&from=RO> [dostęp: 26.05.2021].
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE, Dz. Urz. UE J 264 z 9.10.2015 r., s. 1-5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1814> [dostęp: 4.07.2021].
- 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, COM(2015)080 final, Bruksela 25.02.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2015%3A80%3AFIN> [dostęp: 26.05.2021].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii {SWD(2015)141 final}, COM(2015)339 final, Bruksela 15.07.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0339&from=EN> [dostęp: 26.05.2021].
- Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/70/1 z 25.09.2015 r., http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 26.05.2021].
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, UC17, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12317354/katalog/12543077#12543077> [dostęp: 23.10.2020].
- Projekt ustawy o zmianie ustawy prawo energetyczne i ustawy o odnawialnych źródłach energii, UC74, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12347450> [dostęp: 4.07.2021].
- Informacja o wynikach kontroli. Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej, KGP.410.009.00.2017, nr ewid. 173/2017/P/17/022/KGP, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18283,vp,20881.pdf> [dostęp: 26.05.2021].
- Letter of European Commission to J. Zcaputowicz, Polish Ministry of Foreign Affairs, State aid No. SA.46100(2017/N)–Poland – Planned Polish capacity mechanism, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/272253/272253_1977790_162_2.pdf [dostęp: 23.10.2020].

- Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie tekstu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej z dnia 23 lutego 2017, 2016/0380(COD), https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_380 [dostęp: 4.07.2021].
- Komunikat Komisji Czysa planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”, COM(2018)773 final, Bruksela 28.11.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773> [dostęp: 26.05.2021].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM(2019)640 final, Bruksela 11.12.2019, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 26.05.2021].
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM(2020)80 final, Bruksela 4.03.2020.

Publikacje naukowe

- Bolton, M. Hannon, *Governing Sustainability Transitions Through Business Model*, „Research Policy“ 2016, t. 45, nr 9, s. 1731-1742, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.05.003>.
- Buchel C., *The Changing Role Of DSOs and Their New Role in thr EU Agenda*, w: S. Nies, *The European Energy Transition. Agenda for the Twenties*, Claeys & Casteels Publishers BV, Deventer 2020, s. 263-274.
- Ford A., Gillich A., Mirzania P., *Sustainable Energy and Energy Efficient Technologies*, w: T.M. Letcher, *Future Energy: Improved, Sustainable and Clean Options for Our Planet*, Elsevier, Amsterdam 2020, s. 611-630.
- Fredriksson G., Zachmann G., *The Distributional Effects of Climate Policies*, w: S. Nies (red.), *The European Energy Transition. Agenda for the Twenties*, Claeys & Casteels Publishers BV, Deventer 2020, s. 79-98.
- Khattak A.M, Khanji S., Khan W.A., *Smart Meter Security: Vulnerabilities, Threat Impacts, and Countermeasures*, w: S. Lee, R. Ismail, H. Choo (red.), *Proceedings of the 13th International Conference on Ubiquitous Information Management and Communication (IMCOM)2019*, Springer, Cham 2019, s. 554-562.
- Lowitzsch J., *Energy Transition: Financing Consumer Co-Ownership in Renewables*, Palgrave Macmillan, Frankfurt (Oder) 2019.
- Muras Z., Swora M., *Prawo energetyczne. T. I. Komentarz do art. 1-11s*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Suski P., *Ustawa o prawach konsumenta a rynek energii elektrycznej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 3(4)37, s. 37-54.
- Talus K., *Introduction to EU Energy Law*, OUP, Oxford 2016.
- Tomaszewski R., *Sieć do zmiany. Jak zreformować polski sektor dystrybucji energii elektrycznej*, Polityka Insight, Research, Fundacja Przyjazny Kraj, Warszawa 2019, https://www.politykainsight.pl/prawo/_resource/multimedia/20182100 [dostęp: 26.05.2021].

Netografia

- Commission Work Programme* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1940 [dostęp: 4.07.2021].
- Digitising European Industry*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/digitising-european-industry> [dostęp: 23.10.2020].
- Electricity price statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics#Electricity_prices_for_household_consumers [dostęp: 23.10.2020].
- Electricity production, consumption and market overview*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_production_consumption_and_market_overview#Household_electricity_consumption [dostęp: 23.10.2020].
- Energy Storage: Proposed Principles and Policies, June 2016, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/energy_storage.pdf [dostęp: 4.07.2021].
- Europejski Zielony Ład (mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂)*, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation> [dostęp: 23.10.2020].

Final Report: Demand Side Flexibility Perceived barriers and proposed recommendations European Smart Grids Task Force, April 2019, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/eg3_final_report_demand_side_flexibility_2019.04.15.pdf [dostęp: 26.05.2021].

Komunikat Komisji Europejskiej z 11 grudnia 2019 Europejski Zielony Ład COM(2019)640 final Bruksela <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640> [dostęp: 23.10.2020].

Renewable energy statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics#Renewable_energy_produced_in_the_EU_increased_by_two_thirds_in_2007-2017 [dostęp: 23.10.2020].

The Future Role and Challenges of Energy Storage, DG Ener Working Paper, European Commission Directorate-General for Energy, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/energy_storage.pdf [dostęp: 23.10.2020].

TSO – DSO Report An Integrated Approach to Active System Management with the Focus on TSO-DSO Coordination in Congestion Management and Balancing 20.03.2019, https://cdn.eurelectric.org/media/3797/tso-dso_report_-_an_integrated_approach_to_active_system_management-2019-030-0255-01-e-h-B31641F6.pdf [dostęp: 26.05.2021].

Zbiór praw konsumenta, <https://www.ure.gov.pl/pl/konsumenci/zbior-praw-konsumenta> [dostęp: 23.10.2020].

Dagmara Dragan

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-8737-0009

Wojciech Modzelewski

Akademia Leona Koźmińskiego

ORCID: 0000-0003-1025-5755

INSTYTUCJA SPRZEDAŻY REZERWOWEJ A OCHRONA KONSUMENTÓW I KONKURENCYJNOŚĆ NA RYNKU ENERGII ELEKTRYCZNEJ I GAZU

EMERGENCY SALE INSTITUTION, CONSUMER
PROTECTION AND COMPETITIVENESS ON THE
ELECTRICITY AND GAS MARKETS

Abstrakt

Z dniem 18 czerwca 2019 r. weszły w życie przepisy wprowadzające do polskiego porządku prawnego kompleksowe uregulowanie instytucji sprzedaży rezerwowej. Dotychczasowe przepisy, mające na celu zapewnić odbiorcom końcowym bezpieczeństwo dostaw, nie zagwarantowały spodziewanej ochrony. Dlatego też konieczne było podjęcie przez ustawodawcę działań, które zagwarantują właściwą ochronę odbiorców końcowych i gwarancję ciągłości dostaw. Rozbudowana regulacja instytucji sprzedaży rezerwowej nie pozostała obojętna dla uczestników rynku energii, bowiem nałożyła ona nowe obowiązki m.in. na sprzedawców energii, operatorów systemów dystrybucyjnych czy przesyłowych. W literaturze brakuje pogłębionej analizy celowości instytucji sprzedaży rezerwowej, jej skutków oraz wpływu na konkurencję w sektorze energetycznym. Celem niniejszego artykułu jest przedstawianie powyższych zagadnień oraz dokonanie ich oceny pod kątem zapewnienia ochrony odbiorcom końcowym.

Słowa kluczowe: sprzedaż rezerwowa; prawo energetyczne; bezpieczeństwo energetyczne; prawo konkurencji

Abstract

Provisions introducing comprehensive regulation of the emergency sale function in Polish law came into force on 18 June 2019. Existing provisions aimed at ensuring the security of supply did not guarantee the expected protection, therefore it was necessary to take measures that would ensure proper protection of the final customer and guarantee continuity of supplies. The extensive regulation of the reserve sales institution was not neutral towards energy market participants. It imposed new obligations on energy sellers, distribution and transmission system operators. The literature lacks an in-depth analysis of the purposefulness of the emergency sales institution, its effects and impact on competition in the energy sector. Therefore, this article will present the above issues and assess whether the new shape of emergency sales provides appropriate protection to the final customer.

Key words: emergency sale; energy law; energy security; competition law

1. Wstęp

Ochrona odbiorców końcowych i gwarancja ciągłości dostaw energii to jedne z najważniejszych wartości rynku energii w Polsce. Jak wskazuje się w doktrynie prawa, bezpieczeństwo energetyczne jest definiowane zazwyczaj z perspektywy odbiorcy energii, co jest w pełni uzasadnione, gdyż to odbiorcy energii, w pośredni bądź bezpośredni sposób, najbardziej mogliby odczuwać skutki braku dostaw energii, przerwy w ciągłości jej dostaw, niekontrolowane skoki jej cen, czy też zmiany stanu środowiska związane z jej produkcją¹. Jednym z rozwiązań wprowadzonych w celu ochrony odbiorcy końcowego jest ustanowienie mechanizmu sprzedaży rezerwowej (awaryjnej), którego celem jest zapewnienie odbiorcy końcowemu ciągłości dostaw w sytuacji, w której wybrany przez niego sprzedawca zaprzestaje świadczenia usług. Przepisy dotyczące zapewnienia odbiorcy końcowemu sprzedaży energii w takich awaryjnych sytuacjach są obecne w polskim prawodawstwie już od kilku lat, jednak dopiero niedawno zostały one uregulowane w sposób kompleksowy. Przyczyną, dla której prawodawca rozwinął i uszczegółowił te regulacje, zapewniając odbiorcom szerszą ochronę, była coraz częściej powtarzająca się sytuacja zaprzestawania sprzedaży energii przez odbiorców paliw gazowych lub energii elektrycznej. Sytuacja taka dotknęła w pewnym okresie kilkudziesięciu tysięcy odbiorców energii w Polsce².

W niniejszym artykule podjęto próbę oceny wprowadzonej w czerwcu 2019 r. do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne³ regulacji dotyczącej sprzedaży rezerwowej pod kątem zapewnienia ochrony odbiorcom oraz ukształtowania sytuacji przedsiębiorstw energetycznych, w tym konkurencji na rynku. Autorzy artykułu przedstawili także rozwój instytucji sprzedaży rezerwowej, wraz z omówieniem przyczyn i celu jej wprowadzenia. W artykule zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną.

2. Dotychczasowe uregulowania w zakresie sprzedaży rezerwowej

Mechanizm sprzedaży awaryjnej wprowadzony został we wrześniu 2018 r. jako §14a rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego⁴. Projekt zmiany rozporządzenia procedowany był w przyspieszonym trybie z uwagi na sytuację rynkową. Istniało realne zagrożenie zaprzestania działalności przez jednego ze sprzedawców gazu na rynku (Energetyczne Centrum S.A. z siedzibą w Warszawie)⁵. Ówczesnie w regulacjach prawnych brakowało rozwiązania, które zabezpieczałoby w takiej sytuacji interesy odbiorcy. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu zmiany r.sys.g., brakowało przede wszystkim uregulowania zasad informowania odbiorców o konieczności znalezienia nowego sprzedawcy w okresie następującym bezpośrednio po zaprzestaniu sprzedaży przez dotychczasowego

1 A. Walaszek-Pyziół, *Regulacja – innowacja w sektorze energetycznym*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 31 i n.

2 J. Buzar, Prezentacja z warsztatów URE i TOE „Transparentny, detaliczny rynek gazu w Polsce. Możliwe dalsze działania”, 9.12.2019 r., <https://www.ure.gov.pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/8571,Transparentny-detaliczny-rynek-gazu-w-Polsce-Mozliwe-dalsze-dzialania-warsztaty-.html> [dostęp: 25.10.2020].

3 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 716.

4 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1158.

5 Komunikat UOKiK ws. ogłoszenia upadłości przez Energetyczne Centrum z dnia 3.01.2019 r., https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=15074 [dostęp: 7.07.2021].

sprzedawcę, czy też zasad prowadzenia rozliczeń za pobrane paliwa gazowe przez takich odbiorców; w przypadku, gdy sprzedawca zaprzestałby wywiązywać się z wiążącej go z odbiorcą umowy sprzedaży, odbiorca nie byłby, przynajmniej w początkowym okresie, świadomy tego faktu, jednocześnie zaś dalsze pobieranie przez odbiorcę energii elektrycznej lub paliw gazowych z systemu wiązałoby się z oskarżeniem go o ich nielegalny pobór⁶. Wprowadzone do rozporządzenia regulacje zabezpieczyły interesy odbiorców. Ich kształt jest bardzo zbliżony do rozwiązań przyjętych w u.p.e. z tą jednak różnicą, że sprzedaż awaryjna odnosi się jedynie do sektora gazu ziemnego. Zgodnie z omawianym uregulowaniem, w przypadku zaprzestania świadczenia usług dostaw gazu do odbiorcy końcowego przez sprzedawcę, obowiązek dostaw przejmie sprzedawca awaryjny. Sprzedawcą awaryjnym dla odbiorców końcowych gazu, przyłączonych do sieci dystrybucyjnej Polskiej Spółki Gazownictwa sp. z o.o. lub sieci przesyłowej Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A., jest PGNiG Obrót Detaliczny sp. z o.o. Zauważyć należy, że mimo iż w polskim prawie funkcjonuje już instytucja sprzedaży rezerwowej, uregulowana kompleksowo w u.p.e., przepisy dotyczące sprzedaży awaryjnej ujęte w r.sys.g. nie zostały uchylone. Z uwagi jednak na regułę *lex superior derogat legi inferiori*, przyjęć należy, że w obecnym stanie prawnym zastosowanie znajdzie wyłącznie instytucja sprzedaży rezerwowej uregulowana w u.p.e.

Do 2018 r. sprzedaż rezerwowa była lakonicznie uregulowana w art. 5 ust. 2a pkt 1 lit. b u.p.e. wprowadzonym do u.p.e. nowelizacją z dnia 12 stycznia 2007 r.⁷ i odnosiła się jedynie do umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej. Jak zostało wspomniane, regulacja sprzedaży rezerwowej była szczątkowa; zgodnie z przywołanym przepisem, umowa o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej zawierać miała oznaczenie podmiotu będącego dla odbiorcy sprzedawcą rezerwowym i zgodę tego odbiorcy na zawarcie przez operatora systemu dystrybucyjnego umowy sprzedaży energii elektrycznej z tym sprzedawcą, na jego rzecz i w jego imieniu, w przypadku zaprzestania dostarczania tej energii przez wybranego przez odbiorcę sprzedawcę. Warto zauważyć, że przepis przez swoją niejasną konstrukcją powodował wątpliwości interpretacyjne. Według M. Gutowskiego i K. Smagieł przepis ten nie przewidywał publicznoprawnego obowiązku zawarcia przez sprzedawcę umowy, na podstawie której realizowana będzie sprzedaż rezerwowa. Proponowano jednak, aby przyjęć rozwiązanie, zgodnie z którym sprzedawca w umowie o świadczenie usług dystrybucji zobowiązuje się wobec operatora systemu dystrybucyjnego do sprzedaży rezerwowej odbiorcom, którzy zawierając umowę o świadczenie usług dystrybucji, wybiorą tego sprzedawcę z listy zamieszczonej przez operatora na jego stronie internetowej⁸. Wątpliwości rodził również sposób rozliczeń finansowych odbiorców końcowych. W sytuacji uruchomienia instytucji sprzedaży rezerwowej, stawki za sprzedaż rezerwową były często nawet kilkakrotnie wyższe⁹.

6 Uzasadnienie do projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego z 11 września 2018 r., RCL 94.2.18, s. 1.

7 Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie oceny zgodności, Dz.U. 2007 Nr 21, poz. 124.

8 M. Gutowski, K. Smagieł w: Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne*. Tom I. *Komentarz do art. 1-11s*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 636-717.

9 P. Domagała, *Nowe uregulowanie sprzedaży rezerwowej energii elektrycznej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 1(8), s. 7-8.

3. Sprzedaż rezerwowa uregulowana w art. 5aa u.p.e.

Niedoskonałość uregulowań instytucji sprzedaży rezerwowej z 2007 r. została ostatecznie obnażona w 2018 r., na skutek zaprzestania działalności przez dwie spółki – Energetyczne Centrum S.A.¹⁰ i Energia dla firm S.A.¹¹. W wyniku zaprzestania dostaw, sprzedaż rezerwowa energii elektrycznej i sprzedaż awaryjna paliwa gazowego uruchomione zostały w stosunku do kilkudziesięciu tysięcy odbiorców: firm i gospodarstw domowych.

W październiku 2018 r. do Sejmu wpłynął projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw¹², który kompleksowo uregulował instytucję sprzedaży rezerwowej. Ostatecznie sprzedaż rezerwowa w aktualnej formie została wprowadzona do polskiego porządku prawnego nowelizacją u.p.e. z dnia 9 listopada 2018 r., zmieniającą ustawę u.p.e. z dniem 18 grudnia 2018 r.¹³ Nowelizacja dodała do u.p.e. art. 5aa i 5ab odnoszące się w całości do sprzedaży rezerwowej. Dodano również definicję sprzedaży rezerwowej. Zgodnie z art. 3 pkt 6b jest to sprzedaż paliw gazowych lub energii elektrycznej odbiorcy końcowemu przyłączonemu do sieci dystrybucyjnej lub do sieci przesyłowej gazowej dokonywana przez sprzedawcę rezerwowego w przypadku zaprzestania sprzedaży paliw gazowych lub energii elektrycznej przez dotychczasowego sprzedawcę, realizowana na podstawie umowy sprzedaży lub umowy kompleksowej. Co istotne, rozszerzony został zakres pojęcia sprzedaży rezerwowej również o sektor gazu ziemnego. Jak wskazano w uzasadnieniu do wprowadzonego art. 5aa u.p.e., celem zmiany instytucji sprzedaży rezerwowej jest zapewnienie odbiorcy energii elektrycznej i paliw gazowych dostaw w każdej sytuacji, w której sprzedawca przestaje wywiązywać się z wiążącej go z odbiorcą umowy sprzedaży energii elektrycznej lub paliw gazowych, lub z umowy kompleksowej, tj. przestaje mu dostarczać tę energię lub paliwa, niezależnie od tego, czy zaprzestanie dostarczania energii elektrycznej lub paliw gazowych jest trwałe czy jedynie tymczasowe¹⁴.

W art. 5aa u.p.e. określone zostały również przesłanki i tryb zawierania umowy sprzedaży rezerwowej, zasady rozliczeń prowadzonych na podstawie tej umowy i sposób jej rozwiązania. Podobnie jak w dotychczasowej regulacji sprzedaży rezerwowej, wprowadzono obowiązek zawarcia w umowie dystrybucyjnej lub kompleksowej postanowień dotyczących sprzedawcy rezerwowego. Proces uruchomienia sprzedaży rezerwowej można opisać w skrócie następująco: w pierwszej kolejności, na etapie zawierania umowy dystrybucyjnej lub przesyłowej, lub umowy kompleksowej, odbiorca końcowy wybiera sprzedawcę rezerwowego oraz upoważnia właściwego operatora systemu dystrybucyjnego lub właściwego operatora systemu przesyłowego,

10 Informacja Prezesa URE z 13 grudnia 2018 r. nr 102/2018 w sprawie postanowienia SR dla m. st. Warszawy w Warszawie X Wydział Gospodarczy dla spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych w sprawie ogłoszenia upadłości Energetycznego Centrum S.A., <https://www.ure.gov.pl/download/9/9673/InformacjaPrezesaURE1022018.pdf> [dostęp: 25.10.2020].

11 Informacja Prezesa URE z 10 stycznia 2019 r. nr 6/2019 w sprawie postanowienia SR dla m. st. Warszawy w Warszawie X Wydział Gospodarczy dla spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych w sprawie ogłoszenia upadłości Energii dla firm S.A., <https://www.ure.gov.pl/download/9/9751/komunikatEdFwersjadopublikacji-b.pdf> [dostęp: 25.10.2021].

12 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 października 2018 r., Druk sejmowy nr 2911.

13 Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 2348.

14 Druk sejmowy nr 2911.

do którego sieci jest przyłączony, do zawarcia w jego imieniu i na jego rzecz umowy sprzedaży rezerwowej. Jednocześnie zarówno OSD jak i OSP zostali obowiązani do publikacji w swojej siedzibie listy sprzedawców rezerwowych wraz z informacją o adresach stron internetowych, na których zamieszczono ofertę sprzedaży rezerwowej.

W przypadku wystąpienia przesłanek zawarcia umowy sprzedaży rezerwowej, tj. zaprzestania świadczenia usług sprzedaży przez dotychczasowego sprzedawcę lub wygaśnięcia umowy, OSD lub OSP zawiera umowę sprzedaży rezerwowej niezwłocznie po otrzymaniu informacji o ich wystąpieniu, poprzez złożenie sprzedawcy rezerwowemu oświadczenia o przyjęciu jego oferty. OSD lub OSP zawiera umowę jedynie w przypadku, gdy odbiorca nie wybrał nowego sprzedawcy lub wybrany sprzedawca nie rozpoczął sprzedaży paliw lub energii. Umowa sprzedaży rezerwowej zaczyna obowiązywać od dnia zaprzestania wykonywania umowy sprzedaży lub umowy kompleksowej przez dotychczasowego sprzedawcę paliw gazowych lub energii elektrycznej i zawierana jest na czas nieokreślony. Co ważne, umowa ta może ulec rozwiązaniu w dowolnym momencie na mocy porozumienia stron lub w drodze wypowiedzenia przez odbiorcę końcowego z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia. Zgodnie z art. 5aa ust. 7 u.p.e. odbiorca końcowy nie może zostać obciążony przez sprzedawcę rezerwowego kosztami z tytułu wcześniejszego rozwiązania tej umowy. Na mocy art. 9g ust. 5 u.p.e. szczegółowe procedury uruchamiania sprzedaży rezerwowej zostały delegowane do instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej oraz do instrukcji ruchu i eksploatacji sieci dystrybucyjnej właściwych OSP i OSD.

Na sprzedawcy rezerwowym ciąży obowiązek publikowania na stronie internetowej oferty sprzedaży rezerwowej, wzoru umowy sprzedaży rezerwowej lub umowy kompleksowej, zawierającej postanowienia umowy sprzedaży rezerwowej oraz zestawienia aktualnych cen i stawek opłat, warunków ich stosowania i zasad prowadzenia rozliczeń z odbiorcą końcowym dla sprzedaży rezerwowej. Sprzedawca rezerwowi jest również zobowiązany do przekazania egzemplarza umowy w terminie 30 dni od otrzymania oświadczenia OSP lub OSD oświadczenia o przyjęciu oferty sprzedawcy rezerwowego oraz poinformowania odbiorcy o prawie do wypowiedzenia umowy.

4. Ocena instytucji sprzedaży rezerwowej w kontekście ochrony konsumentów

Zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy u.p.e., wprowadzające przepisy dotyczące sprzedaży rezerwowej, ocenić należy zdecydowanie pozytywnie pod kątem zapewnienia ochrony odbiorcy końcowego. Przede wszystkim już samo uregulowanie tej sytuacji zmienia pozycję odbiorcy w przypadku zaprzestania świadczenia przez sprzedawcę usług. Wcześniejsza lakoniczna i szczątkowa regulacja, odnosząca się wyłącznie do segmentu energii elektrycznej, nie zapewniała ochrony odbiorców w przypadku niewywiązywania się przez sprzedawców z zawartych umów. P. Domagała wskazuje wręcz na to, że brak odpowiedniego i kompleksowego uregulowania sprzedaży rezerwowej silnie zagrażał interesom odbiorców, przede wszystkim w związku z koniecznością ponoszenia znacząco, bo nawet kilkukrotnie wyższych kosztów za sprzedawaną energię elektryczną¹⁵. Obecnie odbiorca końcowy wybiera sprzedawcę rezerwowe-

15 P. Domagała, *Nowe uregulowanie sprzedaży...*, s. 7-8.

go, który to publikuje na swojej stronie internetowej oraz udostępnia w swojej siedzibie ofertę dotyczącą warunków tej sprzedaży, w tym zestawienie aktualnych cen (art. 5aa ust. 3 u.p.e.). Należy jednak pamiętać, że ceny te aktualne są na dzień zawierania przez odbiorcę końcowego umowy o świadczenie usługi dystrybucji lub umowy przesyłowej, lub kompleksowej, w której sprzedawca rezerwowy ma być wskazany, i mogą się różnić od tych cen, które będą odbiorcą obowiązywały w dniu uruchomienia sprzedaży rezerwowej. Mimo, że odbiorca może wybrać sprzedawcę rezerwowego, który w danej chwili posiadać będzie najbardziej korzystną ofertę. Okaza się może, że nie będzie ona korzystna w chwili zawarcia umowy z tym sprzedawcą. Pewnej ochrony odbiorcy w takiej sytuacji upatrywać można w zagwarantowaniu mu relatywnie krótkiego okresu wypowiedzenia umowy sprzedaży rezerwowej, wynoszącego miesiąc (art. 5aa ust. 7 pkt 2 u.p.e.), jednak zwrócić należy uwagę, że wypowiedzenie to odniesie skutek na ostatni dzień miesiąca następujący po miesiącu, w którym nastąpiło doręczenie oświadczenia o wypowiedzeniu umowy, po drugie zaś prawodawca przyjął niekorzystne dla odbiorcy rozwiązanie, zgodnie z którym termin przekazania przez sprzedawcę rezerwowego odbiorcy końcowemu egzemplarza zawartej w jego imieniu umowy sprzedaży rezerwowej, wraz z informacją o prawie jej wypowiedzenia, wynosi aż 30 dni (art. 5aa ust. 9 u.p.e.). Rozważanie takie znacznie wydłuża realny termin wypowiedzenia umowy przez odbiorcę.

W pierwotnym projekcie regulacji termin wypowiedzenia wynosił 14 dni; dodatkowo przewidywano również ograniczenie czasu trwania sprzedaży rezerwowej do 6 miesięcy, które to ograniczenie wynikało z doświadczeń zebranych na rynku energii elektrycznej, na którym warunki sprzedaży rezerwowej były mniej korzystne dla odbiorcy końcowego niż warunki zwykłej sprzedaży¹⁶. W opinii autorów niniejszego artykułu, wskazane rozwiązania dotyczące wypowiedzenia i czasu trwania umowy przewidziane w projekcie regulacji, zapewniałyby lepszą ochronę odbiorcy końcowego. Negatywnie należy ocenić rezygnację z ich przyjęcia. Obecnie odbiorca końcowy może jednak liczyć na zawarcie ze sprzedawcą rezerwowym porozumienia o rozwiązaniu umowy, dodatkowo nie jest obciążony kosztami z tytułu wcześniejszego rozwiązania tej umowy.

Sprzedawca rezerwowy, zgodnie z art. 5aa ust. 1 i 4 u.p.e., musi zostać wpisany na listę, którą udostępniają operator systemu dystrybucyjnego i operator systemu przesyłowego. Należy jednak zauważyć, że wpis na taką listę nie jest obarczony koniecznością wypełnienia przez sprzedawcę rezerwowego żadnych wymogów, choć mogą one wynikać z instrukcji ruchu i eksploatacji sieci operatorów, na obszarze których sprzedawcy działają. Może się więc okazać, że w chwili uruchomienia sprzedaży rezerwowej, wybrany przez odbiorcę końcowego sprzedawca rezerwowy będzie niezdolny do świadczenia usługi sprzedaży energii elektrycznej lub paliwa gazowego, np. z uwagi na sytuację finansową czy brak umowy z operatorem systemu dystrybucyjnego, do którego sieci odbiorca jest przyłączony. Prawodawca przewidział jednak taką sytuację, co należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. W takim przypadku, zgodnie z art. 5ab ust. 1 u.p.e., operator systemu dystrybucyjnego lub operator systemu przesyłowego gazowego, działając w imieniu i na rzecz odbiorcy końcowego, zawiera umowę kompleksową ze sprzedawcą z urzędu.

16 Druk sejmowy nr 2911.

Opisywana regulacja w kontekście ochrony interesów odbiorców końcowych powinna zostać oceniona pozytywnie. Przede wszystkim już samo jej wprowadzenie i całościowy charakter zapewniają ochronę odbiorcy końcowego w przypadkach, w których wybrany sprzedawca zaprzestanie świadczenia usług. Dodatkowo sam przebieg procesu uruchomienia sprzedaży rezerwowej, nie angażując w zasadzie odbiorcy końcowego, pozwala na nieprzerwane korzystanie przez tego odbiorcę z energii.

5. Ocena instytucji sprzedaży rezerwowej w kontekście sytuacji przedsiębiorstw energetycznych i konkurencyjności

Prawodawca uregulował sprzedaż rezerwową w sposób bardzo szczegółowy, zapewniając zarówno realizację praw odbiorców, jak i nakładając liczne obowiązki na operatorów systemów dystrybucyjnych i przesyłowych, a także na samego sprzedawcę, który zaprzestał wykonywania umowy. Wymaga rozważenia, w jaki sposób te dodatkowe zobowiązania wpływają na sytuację przedsiębiorstw energetycznych.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na przesłanki uruchomienia sprzedaży rezerwowej. Obok konieczności zaprzestania przez dotychczasowego sprzedawcę świadczenia usług, do uruchomienia sprzedaży rezerwowej dojdzie także w przypadku wygaśnięcia umowy (art. 5aa ust. 1 u.p.e.). Przesłanka ta została wprowadzona do projektu nowelizacji na ostatnim etapie jej procedowania. Zgodnie z założeniami projektodawcy, celem wprowadzenia sprzedaży rezerwowej miała być ochrona odbiorcy końcowego przed sytuacjami wyjątkowymi. Zgodnie z wyraźnie wskazaną w uzasadnieniu intencją, procedura ta miała nie obejmować sytuacji, w których wstrzymanie dostarczania paliw gazowych lub energii nastąpiło z powodu okoliczności, za które ponosi odpowiedzialność odbiorca końcowy. Projektodawca wyraźnie również wskazał, że sprzedaż rezerwowa nie będzie miała zastosowania do wygaśnięcia umowy wiążącej odbiorcę ze sprzedawcą. W takiej sytuacji odbiorca zna datę wygaśnięcia umowy, czyli spodziewa się, że energia elektryczna lub paliwa gazowe przestaną mu być dostarczane, i jeżeli zamierza kontynuować ich pobór, zobowiązany jest do zawarcia nowej umowy z wybranym przez siebie sprzedawcą.

W przekonaniu autorów niniejszego artykułu, nie każde wygaśnięcie umowy powinno być podstawą do uruchomienia sprzedaży rezerwowej. Powinna być to instytucja stosowana wyjątkowo, zaś wyjątki te powinny zostać doregulowane. Szczegółowe warunki uruchomienia sprzedaży rezerwowej regulowane są przez operatora systemu dystrybucyjnego i operatora systemu przesyłowego w instrukcjach ruchu i eksploatacji sieci (art. 9g ust. 5b u.p.e.). Z analizy niektórych instrukcji wynika, że operatorzy zastrzegają, iż sprzedaż rezerwowa nie zostanie uruchomiona między innymi w przypadku wykrycia nielegalnego poboru energii przez odbiorcę (art. 6b u.p.e.) czy w razie braku zgody odbiorcy na zainstalowanie układu pomiarowo-rozliczeniowego (art. 6a ust. 3 u.p.e.)¹⁷. W większości przypadków instrukcje te posługują się jednak nieostrym zwrotem zaczerpniętym z regulacji ustawowej, w której mowa o „konieczności

17 Por. Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej PSG sp. z o.o., https://www.psgaz.pl/documents/21201/484013/IRIESD_zatwierdzona_z+mo%C5%BCLiwo%C5%9BCi%C4%85+wyszukiwania/d360f361-78cd-49a1-9599-46b441bd9e06 [dostęp: 25.10.2020]; Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej ENEA Operator sp. z o.o., https://www.enea.pl/operator/dla-firmy/iriesd/iriesd_enea-operator_tj_od-20160201.pdf [dostęp: 25.10.2020].

zaprzestania świadczenia usług”. Jedną z możliwych przyczyn, którą należy uznać za mieszczącą się w zakresie tego zwrotu, jest brak odpowiednich gwarancji dotyczących wiarygodności finansowej sprzedawcy, złożonych wobec operatora systemu przesyłowego gazowego. Operator ma obowiązek zachowania neutralności finansowej w zakresie bilansowania systemu, co oznacza, że nie może czerpać zysków ani ponosić strat z tytułu wypłacanych i otrzymywanych opłat za niezbilansowanie, a w związku z tym ma prawo podejmować konieczne środki i nakładać na użytkowników sieci odpowiednie wymogi umowne, w tym zabezpieczenia finansowe, aby zmniejszyć ryzyko niewywiązania się przez nich z należnych płatności¹⁸.

Jak już wskazano, prawodawca nałożył na przedsiębiorstwa energetyczne szereg dodatkowych obowiązków, które zapewnić mają realizację procesu związanego z uruchomieniem sprzedaży rezerwowej. Obowiązki te w największej mierze obarczyły operatorów systemów dystrybucyjnych i przesyłowych, którzy zobowiązani zostali m.in. do zawarcia umowy sprzedaży rezerwowej w imieniu i na rzecz odbiorcy końcowego, realizacji szeregu obowiązków informacyjnych, w tym udostępniania aktualnej listy sprzedawców rezerwowych; przekazywania danych rozliczeniowych (art. 5aa ust. 6 u.p.e.); wprowadzenia odpowiednich zmian do instrukcji ruchu i eksploatacji sieci (art. 9g ust. 5b u.p.e.). Dodatkowo zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt. 17b u.p.e. operatorzy mogą zostać obarczeni karą administracyjną w przypadku niezawarcia umowy sprzedaży rezerwowej lub umowy kompleksowej zawierającej postanowienia umowy sprzedaży rezerwowej (zgodnie z art. 5aa ust. 6) lub umowy kompleksowej (zgodnie z art. 5ab ust. 1u.p.e.).

Oceniając wpływ opisywanej regulacji na sytuację przedsiębiorstw energetycznych i konkurencyjność rynku, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że konieczność wprowadzenia tych przepisów wynika poniekąd właśnie z rozwoju konkurencyjności i wejścia nowych sprzedawców na rynek oraz umożliwienia odbiorcom zmiany sprzedawcy. Z drugiej strony dodatkowa ochrona odbiorców przed skutkami zaprzestania świadczenia usług przez sprzedawców może stanowić dodatkową zachętę dla nich do korzystania z usług mniejszych przedsiębiorstw energetycznych. W ocenie autorów, instytucja sprzedaży rezerwowej ma więc nie tylko pozytywny wpływ na ochronę interesów odbiorców, ale także na rozwój konkurencyjności rynku energii.

6. Podsumowanie

Zdaniem autorów niniejszego artykułu, wprowadzoną w czerwcu 2019 r. do ustawy u.p.e. regulację w zakresie sprzedaży rezerwowej należy ocenić pozytywnie zarówno pod kątem jej celu, jak i kształtu i kompleksowości. Jest niezbędna z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony odbiorców, ale także bardzo ważne z punktu widzenia zachowania konkurencyjności rynku. W przypadku braku ingerencji prawodawcy w tym zakresie i nieobjęciu odbiorców dodatkową ochroną, coraz częstsze przypadki zaprzestawania przez sprzedawców świadczenia usług mogłyby doprowadzić do tego, że odbiorcy obawialiby się zmiany sprzedawcy, nawet w przypadku zaoferowania im konkurencyjnych stawek.

18 Art. 29 i 31 rozporządzenia Komisji (UE) nr 312/2014 z dnia 26 marca 2014 r. ustanawiające kodeks sieci dotyczący bilansowania gazu w sieciach przesyłowych, Dz.Urz. UE L 91 z 27.03.2014 r., s. 15-35.

W ramach mechanizmu sprzedaży rezerwowej operatorzy systemów dystrybucyjnych i przesyłowych obarczeni zostali szeregiem dodatkowych obowiązków. To na nich spoczęło najważniejsze zadanie interpretacji przesłanek uruchomienia sprzedaży rezerwowej i wdrożenia całego procesu, w tym zawarcia umowy ze sprzedawcą rezerwowym w imieniu i na rzecz odbiorcy końcowego. Jednocześnie operatorzy ci są uprawnieni do konkretyzacji całego mechanizmu w opracowywanych przez nich, a następnie zatwierdzanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, instrukcjach ruchu i eksploatacji sieci.

Mimo kilku rozwiązań, z którymi autorzy tekstu nie zgadzają się t.j. w szczególności dotyczącymi terminów i sposobów wypowiedzania umów sprzedaży rezerwowej czy niejasności interpretacyjnych związanych z przesłankami uruchomienia tego mechanizmu, jest to instytucja, która zapewnia odpowiednią ochronę odbiorców końcowych i wspiera konkurencyjność rynku energii w Polsce.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 716.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie oceny zgodności, Dz.U. 2007 Nr 21, poz. 124.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1158.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 312/2014 z dnia 26 marca 2014 r. ustanawiające kodeks sieci dotyczący bilansowania gazu w sieciach przesyłowych, Dz.Ur. UE L 91 z 27.03.2014 r., s. 15-35.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 2348.

Dokumenty urzędowe

- Informacja Prezesa URE z 13 grudnia 2018 r. nr 102/2018 w sprawie postanowienia SR dla m. st. Warszawy w Warszawie X Wydział Gospodarczy dla spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych w sprawie ogłoszenia upadłości Energetycznego Centrum S.A. <https://www.ure.gov.pl/download/9/9673/InformacjaPrezesaURE1022018.pdf> [dostęp: 25.20.2020].
- Informacja Prezesa URE z 10 stycznia 2019 r. nr 6/2019 w sprawie postanowienia SR dla m. st. Warszawy w Warszawie X Wydział Gospodarczy dla spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych w sprawie ogłoszenia upadłości Energii dla firm S.A., <https://www.ure.gov.pl/download/9/9751/komunikatEdFwersjadopublikacji-b.pdf> [dostęp: 25.10.2020].
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 października 2018 r., Druk sejmowy nr 2911.
- Uzasadnienie do projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego z 11 września 2018 r., RCL 94.2.18, s. 1.

Publikacje naukowe

- Domagała P., *Nowe uregulowanie sprzedaży rezerwowej energii elektrycznej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 1(8), s. 38-47.
- Muras Z., Swora M. (red.), *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 636-717.
- Walaszek-Pyziół A., *Regulacja – innowacja w sektorze energetycznym*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Netografia

Buzar J., *Sprzedaż rezerwowa gazu ziemnego*, prezentacja z warsztatów URE i TOE „Transparentny, detaliczny rynek gazu w Polsce. Możliwe dalsze działania”, 9.12.2019 r., <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/aktualnosci/8571,Transparentny-detaliczny-rynek-gazu-w-Polsce-Mozliwe-dalsze-dzialania-warsztaty-.html> [dostęp:20.10.2020].

Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej ENEA Operator sp. z o.o., https://www.enea.pl/operator/dla-firmy/iriesd/iriesd_enea-operator_tj_od-20160201.pdf [dostęp: 20.10.2020].

Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej PSG sp. z o.o., https://www.psgaz.pl/documents/21201/484013/IRiESD_zatwierdzona_z+mo%C5%BCliwo%C5%9Bci%C4%85+wyszukiwania/d360f361-78cd-49a1-9599-46b441bd9e06 [dostęp: 20.10.2020].

G. Materna, J. Król (red.),
SZANSE I ZAGROŻENIA DLA UCZESTNIKÓW RYNKU ENERGII

Warszawa 2021, s.121-138

DOI: 10.5281/zenodo.5178613

Konrad Zawodziński

Doktorant w Kolegium Prawa Akademii im. Leona Koźmińskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0002-5420-5656

PRZEJRZYŚĆ I INTEGRALNOŚĆ RYNKÓW ENERGII A ZASADY POSTĘPOWANIA Z INFORMACJAMI WŚRÓD UCZESTNIKÓW RYNKÓW ENERGII

ENERGY MARKETS TRANSPARENCY AND INTEGRITY
VIS-À-VIS THE PRINCIPLES OF PROCESSING OF
INFORMATION BY ENERGY MARKET'S PARTICIPANTS

Abstrakt

Celem badania jest identyfikacja kategorii informacji podlegających ochronie prawnej na gruncie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT), ich właściwości i implikacji rozróżnienia między nimi, zarówno jako przykładu konwergencji regulacyjnej między rynkami finansowymi a energetycznymi, jak i przez pryzmat asymetrii informacji oraz funkcjonowania uczestników rynku w grupach kapitałowych. Problematyka REMIT nie wzbudziła dotychczas większego zainteresowania krajowego i zagranicznego piśmiennictwa, a braki w orzecznictwie próbują uzupełniać akty *soft law*. Tekst podejmuje próbę krytycznej refleksji nad stosowaniem tej regulacji, z odwołaniem do dorobku prawa rynków finansowych i prawa konkurencji.

Słowa kluczowe: REMIT, MAR, przejrzystość, integralność, informacja, cenotwórcza, nadużycie na rynku, manipulacja na rynku, giełda towarowa, *compliance*, rynek energii

Abstract

The purpose of this research is to identify the categories of information subject to legal protection under Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency (REMIT), characteristics thereof, and the implications of a distinction between them, both with a view to regulatory convergence between financial and energy markets, as well as the asymmetry of information and market participants' operations within corporate groups (single economic entities). While REMIT has attracted scarce interest from domestic and foreign scholars, the soft law seeks to compensate for the missing case-law. Hence this research aims to critically reflect on the application of this regulation, integrating scholarship related to financial market regulations and competition law.

Key words: REMIT, MAR, transparency, integrity, information, price-sensitive, market abuse, market manipulation, commodity exchange, compliance, energy market

1. Wstęp

Pojęcia przejrzystości i integralności rynku nie doczekały się definicji legalnych, mimo że występują w tytule jednego z unijnych aktów prawnych tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii¹ (*Regulation on Energy Markets Integrity and Transparency*, w skrócie REMIT). Poprzez ustanowione w niej obowiązki, nakazy i zakazy, regulacja ta wskazuje kierunek, w jakim należy podążać, poszukując znaczenia normatywnego obu określeń. Ich rozumienie zdaje się w swej istocie korespondować z pojęciem asymetrii informacji. Stąd niniejsza próba refleksji łączy się z nurtem ekonomicznej analizy prawa. Celem publikacji jest identyfikacji kategorii informacji prawnie chronionych na gruncie REMIT, ich właściwości i implikacji dystynkcji między nimi, zarówno jako przykładu konwergencji regulacyjnej, jak i przez pryzmat asymetrii informacji oraz funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych (uczestników rynku) w grupach kapitałowych.

Problematyka REMIT nie wzbudziła dotychczas większego zainteresowania krajowego i zagranicznego piśmiennictwa. Braki w orzecznictwie próbują uzupełniać akty *soft law*, zwłaszcza dokumenty wydawane przez Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER). Podjęcie tematyki wychodzi naprzeciw potrzebom obrotu gospodarczego. Uczestnicy rynków energetycznych od lat stosują REMIT w praktyce i podejmują we własnym zakresie decyzje o wdrożeniu środków mających na celu zapewnienie zgodności z tą regulacją (*compliance* w sektorze energetycznym). Funkcjonują przy tym w warunkach niepewności co do podejścia organów regulacyjnych, egzekwujących stosowanie rzeczzonego rozporządzenia.

2. Zagadnienia wstępne

Podjmując próbę rekonstrukcji definicji obu pojęć kluczowych dla dalszego toku wywodu, należy zważyć, że termin przejrzystość odnosi się do stanu zredukowania asymetrii informacji do akceptowalnego poziomu, zapewnienia symetrycznego, równego dostępu do informacji po stronie jej właścicieli i innych uczestników obrotu. Integralność z kolei rozumiana jest jako stan braku nadużyć, zredukowania ryzyka zachowań manipulacyjnych do akceptowalnego poziomu, niezagrażającego stabilności rynków, na które wywiera on wpływ (rynków powiązanych).

W publikacji podjęto próbę rozróżnienia dwóch kategorii informacji prawnie chronionych na gruncie rozporządzenia REMIT w powiązaniu z wartościami i odwołując się do teorii asymetrii informacji.

Podmiotowo, zgodnie z art. 2 pkt 7 REMIT celowe jest posługiwanie się określeniem uczestnik rynku, rozumianym jako podmiot przeprowadzający transakcje, obejmujące składanie zleceń, na co najmniej jednym hurtowym rynku energii, tj. takim rynku w obrębie Unii Europejskiej, na którym prowadzony jest obrót gazem ziemnym lub energią elektryczną, derywatami towarowymi opartymi o te nośniki bądź kontraktami na ich przesył. Uczestnik rynku z perspektywy giełd towarowych będzie bezpośrednio ich członkiem, lubo jego dostęp do rynku zostanie zapewniony przez towarowy dom maklerski. Możliwe jest także uzyskanie analogicznego komercyjnego efektu poprzez umowy dostawy zawierane w obrocie pozagiełdo-

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, Dz.Urz. UE L 326 z 8.12.2011 r., s. 1-16.

wym z członkami giełdy na towary po cenach cenach indeksowanych do rynku regulowanego (tzw. *market access*).

Dla porządku należy też zwrócić uwagę na pojęcia odnoszącego się do realiów prowadzenia działalności w holdingu, nieobecne omawianej regulacji sektorowej. W unijnym prawie konkurencji pojęcie przedsiębiorstwa odnosi się do jednego organizmu gospodarczego (ang. *single economic unit, single economic entity*). Określenie to, niefortunnie przetłumaczone w art. 2 pkt 5 REMIT, w sposób odbiegający od przyjętej w języku polskim nomenklatury, jako pojedynczy podmiot gospodarczy, występuje w angielskiej wersji językowej. Równocześnie rozporządzenie to posługuje się pojęciem „jednostki powiązanej” i „jednostki dominującej” (art. 4 ust. 1 REMIT), które wywodzi się z przepisów o rachunkowości grup kapitałowych (REMIT odwołuje się do dyrektywy Rady 83/349/EWG z 13 czerwca 1983 r. w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych²).

Tego rodzaju optyka nieobca jest także pokrewnemu rozporządzeniu odnoszącemu się do rynków finansowych, tj. rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (ang. *Market Abuse Regulation*)³. Jeszcze na gruncie poprzedzającej tę regulację dyrektywy (ang. *Market Abuse Directive*)⁴ rozważano w orzecznictwie odpowiedzialność emitenta za podanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących jego jednostek zależnych⁵. W stosunku do uprawnień do emisji, stanowiących instrument finansowy na gruncie MAR, również przyjęto perspektywę holdingową, co w piśmiennictwie podsumowano w następujący sposób:

próg kwalifikujący do upublicznienia informacji wewnętrznych o emisji CO₂ nie dotyczy instalacji, a przedsiębiorstw – właścicieli instalacji [...]. Pojawia się ponownie wątpliwość, czy obowiązek ten powinien być kalkulowany osobno dla osób prawnych, czy może globalnie dla grup kapitałowych. MAR wskazuje na tzw. EAMP – *emission allowance market participant*, podczas gdy ESMA w swoich dokumentach konsultacyjnych odnosiła się do pojęcia osoby prawnej (*company*), a nie grupy kapitałowej. [...] W lutym 2015 r. ESMA jednoznacznie potwierdziła, że obowiązek sprawozdawczości powinien być określany dla progu kalkulowanego dla grupy kapitałowej. Rozwiązanie to ma na celu zapewnić zwiększenie transparentności informacji o sytuacji na rynku praw do emisji dwutlenku węgla dzięki wyeliminowaniu możliwości dostosowywania działalności poszczególnych instalacji czy osób prawnych w celu nieprzekroczenia progu nakładającego obowiązek sprawozdawczości⁶.

2 Zob. siódma dyrektywa Rady z dnia 13 czerwca 1983 r. wydana na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych, Dz.Urz. L 193 z 18.07.1983 r., s. 1-17.

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku, Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014 r., s. 1-61.

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku), Dz.Urz. UE L 173 z 12.6.2014 r.

5 M.in. wyrok NSA z 5 lipca 2011 r., II GSK 710/10, LEX 1083369; wyrok WSA w Warszawie z 8 listopada 2011 r., VI SA/Wa 1736/11, LEX 1083369.

6 P. Hawranek, D. Michalski, N. Wielgosz, *Nowe obowiązki przedsiębiorstw elektroenergetycznych wynikające z rozporządzenia MAR*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 4(5), s. 20, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/35/pdf/06.pdf> [dostęp: 15.11.2019].

Wobec wyzwań rzeczywistości gospodarczej prawodawca słusznie uznał, że dla zapewnienia przejrzystości znaczenie ma nie tylko pozycja spółki holdingowej, lecz także sytuacja podmiotów kontrolowanych przez nią. W wielu holdingach istotna część aktywów nie skupia się na stanie spółki dominującej, lecz jest rozproszona pomiędzy jednostki zależne. Podobnie nierzadko działalność gospodarcza wykonywana jest przez podmioty zależne, a spółka-matka albo obecna jest w wybranych segmentach działalności, albo w ogóle ogranicza swoją rolę do zarządzania grupą kapitałową. Wydaje się jednak, że oczekiwanie ustanowienia mechanizmów przejrzystości i wymiany informacji w holdingach ściera się w przypadku jednostek powiązanych, prowadzących działalność na tych samych (lub ekonomicznie powiązanych) platformach obrotu, z potrzebą zapewnienia rozdziału informacyjnego, zaś praktyka podawania informacji wewnętrznych do publicznej wiadomości odbiega od rozwiązań występujących w odniesieniu do informacji poufnych.

Dla porządku należy zatem wyjaśnić, że grupa kapitałowa rozumiana jest w sposób charakterystyczny dla prawa konkurencji, w kontekście praktyk ograniczających konkurencję⁷. Słusznie zauważono bowiem w piśmiennictwie, że w prawie antymonopolowym wyróżnić należy dwojaki podejście do definiowania jednego organizmu gospodarczego – podejście *ex ante* (ilościowe, strukturalne), przydatne na potrzeby kontroli koncentracji, gdzie organ ochrony konkurencji rozpatruje zgłoszenie zamiaru dokonania określonej transakcji, oraz podejście *ex post* (jakościowe, behawioralne), występujące w sprawach dotyczących praktyk ograniczających konkurencję (nadużywania pozycji dominującej oraz porozumień antykonkurencyjnych)⁸.

Takie spojrzenie jest uzasadnione w dwojaki sposób. Po pierwsze, z perspektywy przejrzystości i integralności niezwykle istotne znaczenie ma wymiana informacji. Zwłaszcza pomiędzy podmiotami prowadzącymi działalność konkurencyjną, może ona stanowić tego rodzaju praktykę, a funkcjonowanie w ramach jednego organizmu gospodarczego – być argumentem za brakiem naruszenia. Jeden organizm gospodarczy stanowi bowiem funkcjonalne kontinuum, przez co wymianę informacji między – prawnie wprawdzie wyodrębnionymi, lecz faktycznie i gospodarczo związanymi – podmiotami wchodzącymi w jego skład można w uproszczeniu porównać do obiegu informacji w obrębie jednego podmiotu⁹. Po drugie, podejście to pozwala pokazać uniwersalny charakter ograniczeń w przepływie informacji i w sposób bardziej przystępny dla praktyki gospodarczej zilustrować, w jaki sposób REMIT – podobnie jak MAR czy regulacje dotyczące zmów przetargowych – powodują pewne nieciągłości w kontinuum jednego organizmu gospodarczego. Wymuszają one wzrost niezależności, zwłaszcza w wy-

7 Por. A. Zawłocka-Turno, *Zmowa przetargowa czy działanie zgodne z prawem? Problemy na styku prawa konkurencji i prawa zamówień publicznych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 4(1), s. 51, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/04/pdf/44.pdf> [dostęp: 15.11.2019]; A. Jurkowska-Gomułka, *Stosowanie zakazu porozumień ograniczających konkurencję zorientowane na ocenę skutków ekonomicznych? Uwagi na tle praktyki decyzyjnej Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w odniesieniu do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 roku*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 1(1), s. 41, https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/01/pdf/01_jurkowska_stosowanie.pdf [dostęp: 15.11.2019].

8 P. Semenik, *Koncepcja jednego organizmu gospodarczego w prawie ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 24.

9 G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, LEX.

padku wewnątrz holdingowej konkurencji, i mogą wywierać skutki poza strukturami grupy kapitałowej, choćby w postaci wzrostu cen na giełdzie towarowej. Te trzy elementy mogą prowadzić do uznania, że zachowanie podmiotów powiązanych podlega zakazowi porozumień antykonkurencyjnych¹⁰.

3. Regulacyjny paradoks asymetrii informacji

Zjawisko asymetrii informacji to „sytuacj[a], kiedy ludzie dysponują o sobie samych wiedzą, która nie jest łatwo dostępna dla innych”¹¹. W naukach ekonomicznych zauważono również, że „asymetryczny dostęp [...] do informacji [...] powoduje, że rynek źle rozdziela zasoby. [...] Ekonomści widzą w tym argument za interwencją państwa”¹². Brak informacji prowadzi w szczególności do suboptymalnej wyceny dobra, nadmiernego popytu lub niedostatecznej podaży¹³. Jednostkowo nieefektywne ekonomiczne decyzje mogą z jednej strony osłabić zaufanie do mechanizmu rynkowego, strukturalnie występujących mogą doprowadzić do barier informacyjnych wejścia na rynek. Asymetria informacji, brak doskonałej informacji, stanowi jeden z klasycznych przejawów niedoskonałości rynków¹⁴ i uzasadnienie wprowadzenia obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych.

Rynki energetyczne dostarczają wielorakich przykładów działań nastawionych na wyrównanie dostępu do informacji. Szczególną rolę ogrywa tutaj przejrzysta komunikacja ze strony regulatora – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz operatorów infrastruktury. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹⁵ regulator udostępnia swoje decyzje o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania rynku, przykładowo dotyczące udzielenia, zmiany lub cofnięcia koncesji na prowadzenie działalności regulowanej, dotyczące zatwierdzenia, odmowy zatwierdzenia lub zwolnienia z obowiązku przedstawiania do zatwierdzenia taryf, w BIP URE.

Operatorzy systemów przesyłowych, terminali regazyfikacyjnych LNG oraz instalacji magazynowych są adresatami wymogów przejrzystości przewidzianych w art. 18 i art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1775/2005¹⁶. Nie wyczerpuje to ich powinności w tym zakresie. Niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury przejawia się w szczególności w gwarancjach dostępu do informacji na jej

10 M. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, TWIGGER, Warszawa 2002, s. 68; K. Kohutek, w: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 260.

11 D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, tłum. Z. Matkowski, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 345.

12 B. Czarny, *Wstęp do ekonomii*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 143-144.

13 W kontekście rynków finansowych warto odnotować w analogicznym zakresie cenne wywody: K. Oplustil w: M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych*, System Prawa Handlowego, t. 4, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2016, s. 832-833.

14 Na przykładzie rynku samochodów prawidłowość tę sformułował: G. Akerlof, *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, „Quarterly Journal of Economics” 1970, t. 84, nr 3, s. 488 i n.

15 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2019, poz. 755 ze zm.

16 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1775/2005, Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 36-54.

temat (taryf, warunków, trybów i terminów zawarcia umów na korzystanie z infrastruktury, dostępnych zdolnościach, itd.). Towarzyszą mu obowiązki w zakresie niedyskryminacyjnego traktowania podmiotów korzystających z usług operatora oraz zachowania neutralności wobec przedsiębiorstwa obrotu, co w szczególności obejmuje zakaz udostępnienia tzw. informacji sentytywnych (wrażliwych informacji handlowych) o kliencie innym klientom, a także obowiązki wobec operatorów systemu dystrybucyjnego. Pamiętać należy o doprecyzowaniu obowiązków spółek operatorskich w zatwierdzanych przez regulatora tzw. programach zgodności.

Rozporządzenia REMIT i MAR dostarczają także wielu przykładów normatywnych rozwiązań nastawionych na redukcję asymetrii informacji, w tym innych niż omówione w niniejszym tekście. Między innymi obowiązek rejestracji uczestnika rynku (art. 9 ust. 1 REMIT) pozwala na stworzenie przejrzystej ewidencji uczestników hurtowego obrotu gazem i energią¹⁷. Obowiązek raportowania transakcji (art. 8 ust. 1 REMIT) umożliwia zagregowanie danych o transakcjach zawieranych w zorganizowanych systemach obrotu, jak i na rynku tzw. OTC (*over-the-counter*) w obrocie pozagiełdowym. Jest on określony rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1348/2014 z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie przekazywania danych wdrażające art. 8 ust. 2 i 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011.

Asymetria informacji stanowi naturalny element niepewności w procesie gospodarowania, którego – zwłaszcza selektywne – przełamanie jest w niektórych okolicznościach niepożądane do tego stopnia, że spotyka się z represją ze strony państwa. Dzieje się tak w przypadkach, w których doprowadzenie do wyrównania się poziomu wiedzy pomiędzy niektórymi uczestnikami obrotu doprowadziłoby do ograniczenia konkurencji w sposób uznany za nieuczciwy, czy prowadzący do nadużyć, a więc zagrażający integralności obrotu. Przykładem takiej regulacji, mającej znaczenie dla wszystkich sektorów gospodarki jest prawo ochrony konkurencji i zakaz porozumień antykonkurencyjnych wyrażony w art. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁸ oraz art. 101 TFUE. Przykładowo, kartel (porozumienie cenowe) czy zmowa przetargowa (w układzie horyzontalnym) wymagać będą nieuchronnie wymiany informacji o stosowanych cenach i uzgodnienia ofert, co prowadzi będzie do przełamania asymetrii informacji w sposób zaburzający konkurencji. Podobnie zmowa aukcyjna, przewidująca analogiczny procedur między uczestnikami aukcji przepustowości, organizowanych przez operatora systemu przesyłowego na podstawie tzw. kodeksu sieci NC CAM¹⁹, oprócz naruszenia prawa konkurencji, będzie godzić w zakaz manipulacji wynikający z art. 6 REMIT – moce przesyłowe są bowiem produktem energetycznym sprzedawanym w obrocie hurtowym (art. 3 REMIT). Także prawodawstwo krajowe przewiduje podobny zakaz w art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych²⁰, zakazując wchodzenia w porozumienie mające na celu sztuczne zaniżenie lub zawyżenie ceny towaru.

17 Por. K. Grzebiela, *Rola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zapewnieniu realizacji postanowień rozporządzenia REMIT*, w: M. Pawelczyk (red.), *Współczesne problemy bezpieczeństwa energetycznego — sektor gazowy i energetyczny*, Ius Publicum, Warszawa 2018, s. 409.

18 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. 2021, poz. 275.

19 Rozporządzenie Komisji (UE) 2017/459 z dnia 16 marca 2017 r. ustanawiające kodeks sieci dotyczący mechanizmów alokacji zdolności w systemach przesyłowych gazu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 984/2013, Dz.Urz. UE L 72 z 17.03.2017 r., s. 1-28.

20 Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 312.

Powyższe skłania ku refleksji, że w interesie publicznym przełamuje się asymetrię informacji w zakresie mającym znaczenie dla przejrzystości rynku, a jednocześnie zakazuje się jej przełamania w zakresie istotnym dla integralności obrotu.

4. Wymogi przejrzystości i integralności rynków energetycznych jako przykład konwergencji regulacyjnej sektorów gospodarki

Konwergencja regulacyjna jest wielopoziomowym procesem, zróżnicowanym co do przyczyn oraz swoich przejawów, rozumianym tutaj jako postępująca zbieżność regulacji działalności w różnych sektorach gospodarki²¹. Jego przykładem są właśnie rozporządzenia MAR i REMIT, które:

- instytucjonalizują kategorię informacji cenotwórczych (zwanych odpowiednio – poufnymi i wewnętrznymi) i określają zasady postępowania z nimi;
- wprowadzają zakaz manipulacji i usiłowania manipulacji, z którego wynikają jednocześnie zasady postępowania z informacjami mogącymi mieć wpływ na integralność obrotu (np. o planowanych zachowaniach na giełdzie, sposobie zabezpieczenia portfela, itp.);
- wprowadzają obowiązki sprawozdawcze i denuncjacyjne po stronie podmiotów profesjonalnych;
- wymagają od państw członkowskich ustanowienia sankcji karnych za tzw. nadużycia na rynku.

Doprowadzenie do tego rodzaju konwergencji było niewątpliwie zamysłem prawodawcy unijnego, na co wskazuje m.in. pkt 16 preambuły REMIT. Stanowi on, że wraz z rozwojem rynków finansowych koncepcje nadużyć na rynku będą dostosowywane, w związku z czym należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjęcia technicznej aktualizacji definicji informacji wewnętrznych oraz manipulacji na rynku, aby zapewnić spójność z innymi stosownymi przepisami Unii w dziedzinie usług finansowych i energii.

Podobieństwa te pozwalają – z pewną dozą ostrożności – stosować dorobek orzecznictwa dotyczący rynków finansowych w odniesieniu do rynków energetycznych. Należy jednak zważyć na różnice we właściwościach rynków, zwłaszcza ich płynności i dynamice obrotu. Na marginesie wspomnieć wypada, że same rynki energetyczne są niejednolite. Większą płynnością cechuje się bowiem rynek energii elektrycznej niż gazu ziemnego. Nie mogą także ująć uwadze prawnie doniosłe różnice normatywne, w szczególności obowiązki podmiotu profesjonalnego wynikające z art. 15 REMIT dla osób zawodowo organizujących transakcje, odmiennie niż z regulacji rynków finansowych dla osób zawodowo pośredniczących w zawieraniu transakcji lub wykonywaniu zleceń, zdefiniowanych w art. 3 pkt 28 MAR. REMIT wymaga bowiem dokonywania przez taką osobę zgłoszeń podejrzeń naruszeń zakazu wykorzystywania i zalecenia wykorzystania informacji wewnętrznej oraz jej bezprawnego ujawnienia, a także zakazu manipulacji, przy jednoczesnym ustanowieniu mechanizmów i procedur identyfikacji tego rodzaju nadużyć, takich jak kontrole, audyt czy wprowadzenie kanałów raportowania nieprawidłowości

21 Por. M. Raczyński, *Implikacje konwergencji w branżach ICT dla polityki regulacyjnej*, w: G. Maniak (red.), *Problemy ekonomii i polityki gospodarczej (materiały konferencyjne), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008*, s. 186-202, http://mikroekonomia.net/system/publication_files/249/original/17.pdf?1314948750 [dostęp: 15.11.2019].

i programu ochrony sygnalistów (ustanowienie systemu whistleblowingowego). Z ostatnim z proponowanych mechanizmów koresponduje art. 3b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym²², który w pewnych sytuacjach wymaga od przedsiębiorstw energetycznych posiadania procedury anonimowego zgłaszania naruszeń przepisów.

Należy również pamiętać, że konwergencja regulacyjna nie powinna prowadzić do substytucyjności regulacji, lecz ich komplementarnego rozwoju. Wyrazem wartego utrzymania rozdziału regulacji rynków finansowych i energetycznych jest z jednej strony wyłączenie dla instrumentów finansowych nierozliczanych towarowo z art. tzw. REMIT *carve-out*, przewidziany w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającej dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE²³.

5. Informacje mające znaczenie dla przejrzystości obrotu i obowiązki służące transparentności rynków

Spośród informacji mających znaczenie dla przejrzystości rynku szczególne znaczenie mają informacje wewnętrzne (art. 2 pkt 1 REMIT) oraz poufne (art. 7 MAR), których nie należy utożsamiać z informacjami podlegającymi ochronie w rozumieniu przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Informacja wewnętrzna charakteryzuje się następującymi właściwościami:

- a) dotyczy określonego zdarzenia lub grupy zdarzeń, teraźniejszych, przeszłych lub odpowiednio prawdopodobnych w przyszłości. Ma szczegółowy charakter, rozumiany w ten sposób, że wskazuje na zbiór istniejących okoliczności lub okoliczności, których zaistnienia w uzasadniony sposób można się spodziewać, lub na wydarzenie, które wystąpiło lub którego wystąpienia można w uzasadniony sposób się spodziewać, i jest wystarczająco konkretna, aby umożliwić wyciągnięcie wniosku dotyczącego możliwego wpływu tego zbioru okoliczności lub wydarzenia na ceny produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym;
- b) istnieje asymetria w dostępie do tego informacji, co oznacza, że dana nie została podana do publicznej wiadomości;
- c) ma charakter cenotwórczy, co oznacza, że jeżeli zostałaby podana do wiadomości publicznej, mogłaby znacząco wpłynąć na ceny produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym.
- d) dotyczy bezpośrednio lub pośrednio jednego lub większej liczby produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym,

Konstrukcja informacji wewnętrznej wzorowana jest na informacji poufnej. Podobnie jak ona jest kategorią otwartą i dynamiczną, której rzeczywista treść ewoluuje w czasie i przestrzeni, podobnie jak rzeczywistość gospodarcza. Jej cenotwórczość jest „pojęciem relacyjnym”²⁴.

22 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1400.

23 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014 r., s. 349-496.

24 M. Królikowski w: M. Wierzbowski (red.), *Rozporządzenie UE nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku. Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016, Legalis.

W odróżnieniu od informacji poufnej informacja wewnętrzna nie ma charakteru podmiotowo specyficznego w tym sensie, że punktem odniesienia dla dokonania oceny ekonomicznej cenotwórczego charakteru danej informacji jest aktualna sytuacja na danym rynku, a nie wielkości charakteryzujące emitenta instrumentu finansowego. Zróżnicowanie rynków współtworzących wspólny rynek europejski, pomimo ich rosnącego powiązania, sprawia, że zdarzenie, które nie generuje informacji wewnętrzną w realiach jednego rynku, może być źródłem informacji wewnętrznej na mniejszym rynku lub rynku doświadczającym fluktuacji, czyniących go bardziej podatnym na jednostkowe zdarzenia. Oznacza to, że możliwe jest – w świetle wskazań wiedzy ekonomicznej i doświadczenia rynkowego – ustalenie prognozy, którego przekroczenie zawsze nakazuje potraktować dany ubytek w systemie (spadek mocy) za generujący informację wewnętrzną. Bez współdziałania operatora systemu przesyłowego i regulatora nie jest natomiast możliwe wypracowanie dalej posuniętego automatyzmu.

Pojawia się przy tym pytanie, jakiego rodzaju zdarzenia są źródłem informacji wewnętrznych. Prawodawca sformułował pomocniczo otwarty katalog takich informacji, zaliczając do nich:

- informację, co do której istnieje wymóg podania do publicznej wiadomości zgodnie z rozporządzeniami Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714 z 13 lipca 2009 r.²⁵, zastąpionym obecnie przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r.,²⁶ i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 715/2009 z 13 lipca 2009 r., w tym również z wytycznymi i kodeksami sieci przyjętymi na podstawie tych rozporządzeń;
- informację dotyczącą zdolności i wykorzystania instalacji służących produkcji, magazynowaniu lub przesyłowi energii elektrycznej lub gazu ziemnego lub zużywających energię elektryczną lub gaz ziemny, lub informację dotyczącą zdolności i wykorzystania instalacji LNG, w tym również planowanej i nieplanowanej niedostępności tych instalacji;
- informację, co do której istnieje wymóg ujawnienia zgodnie z przepisami ustawowymi lub regulacyjnymi na szczeblu unijnym lub krajowym, z zasadami rynkowymi oraz umowami lub zwyczajami obowiązującymi na danym hurtowym rynku energii, w zakresie, w jakim taka informacja mogłaby znacząco wpłynąć na ceny produktów energetycznych.
- Dodatkowo, wykaz uzupełniono o inną informację, na której rozsądny uczestnik rynku mógłby częściowo oprzeć swoją decyzję o zawarciu transakcji lub złożeniu zlecenia dotyczących takiego produktu energetycznego sprzedawanego w obrocie hurtowym. Sformułowanie to pozostaje jednak niejednoznaczne.

Niewątpliwie źródłem informacji wewnętrznych są takie sytuacje, które prowadzą do ubytku mocy (przestoju instalacji wytwórczej, magazynowej, przesyłowej, regazyfikacyjnej, itd.). Przestój taki może mieć charakter planowany i przykładowo wynikać z remontu instalacji bądź nieplanowany i być następstwem na przykład awarii, wypadku lub innego nieprzewidzian-

25 Rozporządzenie z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 15-35.

26 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 54-124.

nego zdarzenia. Sytuacje te muszą pozostać w związku z funkcjonowaniem infrastruktury, to jest przekładać się na fizyczną podaż w systemie gazowym bądź elektrycznym lub możliwość zgłoszenia popytu przez instalacje odbiorców, spełniające próg zdolności konsumpcji 600 GWh rocznie (por. art. 2 pkt 5 REMIT). Pkt 12 preambuły do REMIT stanowi, że informacje dotyczące własnych planów i strategii handlowych uczestnika rynku nie powinny być uznawane za informacje wewnętrzne.

Przykładowo, zawarcie umowy na dostawy gazu lub energii nie posiada takiej właściwości, tzn. nie stanowi informacji wewnętrznej. Przy istniejącej, sprawnej instalacji odbiorczej zdarzenie kontraktowe świadczyć może o ewentualnej zmianie sprzedawcy lub innych decyzjach komercyjnych. Inaczej należałoby natomiast ocenić przypadek, w którym konieczne jest skorzystanie przez odbiorcę z elastyczności przewidzianej w umowie na dostawy gazu lub energii elektrycznej, z uwagi na uszkodzenie instalacji w jednej z jednostek wytwórczych. Wówczas jednak to również nie zdarzenie kontraktowe (zmiana zamówienia). Wymagać będzie poinformowania rynku, lecz do publicznej wiadomości, konieczne będzie przekazanie informacji o nieplanowanych przestoju instalacji odbiorczej, to zdarzenie wpływa bowiem na popyt w systemie. Niewykonanie umowy dostawy samo w sobie nie powinno być rozpatrywane jako źródło informacji wewnętrznej, ponieważ generuje ją bowiem dopiero spadek fizycznych przepływów bądź prawdopodobieństwo jego wystąpienia. W praktyce to rozgraniczenie może się zacierać. Nieuchronnie różnie pojawi się problem, na ile wiarygodne są deklaracje kontrahenta o braku zamiaru realizacji dostawy, które jeszcze nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości, bądź nie zostały zgłoszone w jednoznaczny sposób w formie pisemnej lub dokumentowej.

Do informacji wewnętrznych znajdzie zastosowanie wyrok TSUE z 11 marca 2015 r. (sygn. C-628/13)²⁷, wydany w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, dotyczące informacji poufnych. Stwierdzono w nim, że do celów uznania informacji za informację o ściśle określonym charakterze nie jest konieczne, aby możliwe było wywnioskowanie z nich z dostatecznym stopniem prawdopodobieństwa, że ich potencjalny wpływ na cenę danych instrumentów finansowych będzie miał określony kierunek, w sytuacji gdy zostaną one podane do publicznej wiadomości. Według poglądu wyrażonego w piśmiennictwie

orzeczenie [...] stanowi podtrzymanie dotychczasowej linii orzeczniczej TSUE, w której wyraźnie zaznacza się tendencja do szerokiej wykładni przepisów z zakresu reglamentacji obiegu informacji poufnych na rynku kapitałowym. Koncepcja szerokiej wykładni przepisów z zakresu nadużyć na rynku kapitałowym ma swoje podstawy w szczególnej roli orzecznictwa TSUE w procesie integracji europejskiego rynku finansowego. W szczególności eksponowana jest potrzeba zapewnienia prawidłowości działania mechanizmów rynkowych oraz uczciwości obrotu przez równe traktowanie inwestorów w dostępie do istotnych informacji z punktu widzenia decyzji inwestycyjnych²⁸.

Rozciągnięcie tego standardu ochronnego na informacje wewnętrzne wydaje się celowe wobec konwergencji regulacyjnej, wnioskując z celów na środki.

27 Wyrok TSUE z 11 marca 2015 r., C-628/13, ECLI:EU:C:2015:162.

28 M. Glicz, *Dystrybucja informacji poufnych na rynku kapitałowym. Glosa do wyroku TS z dnia 11 marca 2015 r., C-628/13*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 2, s. 44.

Rozważając problem szczegółowości informacji w kontekście prawdopodobieństwa przyszłego zdarzenia, warto zwrócić uwagę na pogląd zgłoszony na tle art. 7 MAR. M. Królikowski wskazuje, że:

prawdopodobieństwo zostało poddane wykładni TSWE w sprawie *Gelt przeciwko Deimler* (C19-11, curia.europa.eu) i zgodnie z przyjętą tam interpretacją oznacza więcej 50% szans na wystąpienie danego zdarzenia. Jest to kategoria matematyczna, która w perspektywie budowania prognoz nie jest specjalnie przydatna. Upraszczając to stanowisko TSWE, należy przyjąć, że konieczne jest ustalenie, że hipotetyczny znaczący wpływ na cenę instrumentów danej informacji jest bardziej prawdopodobny niż nieprawdopodobny. Ta reguła mimo pewnej prostoty ma ograniczoną przydatność, aczkolwiek jej znaczenie odgrywa ogromną rolę, gdyż owo „przewidywalne prawdopodobieństwo” staje u źródeł odpowiedzialności administracyjnej²⁹.

Uznanie danej informacji za wewnętrzną wymaga dołożenia określonych aktów staranności i wiąże się z określonymi obowiązkami. REMIT ustala następujące generalne zasady postępowania z informacją wewnętrzną:

- zakaz wykorzystywania i zalecenia wykorzystania informacji wewnętrznej (*insider trading, insider dealing*) oraz jej bezprawnego ujawnienia, uregulowany w art. 3;
- nakaz podania informacji wewnętrznej do publicznej wiadomości, przewidziany w art. 4.
- Obydwa obowiązki adresują problem asymetrii tej samej informacji w odmienny sposób. Wprowadzenie obowiązku negatywnego realistycznie odnotowuje istnienie danej informacji wewnętrznej w przedsiębiorstwie, zarówno w rozumieniu pojedynczego podmiotu, jak i funkcjonalnie powiązanego organizmu gospodarczego. Stawia jednak przeszkodę przed jej wykorzystaniem, niwelując skutek istnienia asymetrycznego rozkładu wiedzy o sytuacji na rynku pośród jego uczestników.

W świetle art. 3 ust. 1 lit. a REMIT, na podstawie danej informacji wewnętrznej, pracownik nie będzie mógł ani w zakresie obowiązków służbowych (na zlecenie, na rachunek, na rzecz przedsiębiorcy), ani bez związku z nimi (w szczególności na własny rachunek) złożyć zlecenia ani zawrzeć transakcji nabycia lub zbycia produktu energetycznego. Tego rodzaju informacja nie powinna zatem trafić do maklerów, prowadzących tzw. *inhouse trading desk*, wewnętrzny zespół odpowiedzialny za transakcje na giełdzie towarowej i na platformach obrotu, czy działających za pośrednictwem towarowego domu maklerskiego. W świetle zakazu zalecenia innej osobie, w oparciu o informację wewnętrzną, nabycia lub zbycia produktów energetycznych (art. 3 ust. 1 lit. c REMIT) dopuszczalne jest przetworzenie danej informacji i doprowadzenie do wystawienia tzw. mandatu transakcyjnego na podstawie informacji wewnętrznej, natomiast przekazanie go do realizacji do maklerów stanowiło naruszenie ww. zakazu. Równocześnie art. 3 ust. 1 lit. b REMIT zabrania ujawniania takiej informacji jakiegokolwiek innej osobie, chyba że odbywa się ono w ramach standardowych czynności wykonywanych przez te osoby w ramach zatrudnienia, wykonywania swojego zawodu lub obowiązków.

29 M. Królikowski w: M. Wierzbowski (red.), *Rozporządzenie UE nr 596/2014...*, Legalis.

Krąg adresatów zakazu wynikającego z art. 3 ust. 1 REMIT nie ogranicza się tylko do wspomnianych wyżej pracowników uczestnika rynku, lecz ma zastosowanie do będących w posiadaniu informacji wewnętrznej dotyczącej produktu energetycznego:

- członków organów administrujących, zarządczych lub nadzorczych przedsiębiorstwa;
- osób posiadających udziały w kapitale przedsiębiorstwa;
- osób posiadających dostęp do informacji z tytułu zatrudnienia, wykonywania swojego zawodu lub obowiązków;
- osób, które uzyskały takie informacje w wyniku działania przestępczego;
- osób, które wiedzą lub powinny wiedzieć, że dana informacja stanowi informację wewnętrzną.

Przestępstwo manipulacji rynku nie ma w istocie charakteru powszechnego, sprawcami może być jedynie kwalifikowany krąg podmiotowy adresatów zakazu wynikającego z REMIT. Szerokie i niedookreślone spektrum adresatów obowiązku zaniechania wykorzystania informacji wewnętrznej budzi wątpliwości, gdyż stanowi podstawę do pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności karnej, przewidzianej w art. 57b u.p.e.³⁰

Jednocześnie, w drodze odstępstwa od generalnego zakazu *insider dealing* art. 3 ust. 4 REMIT przewiduje trzy wyjątki dla:

- transakcji przeprowadzanych w ramach wykonania zobowiązania, które stało się wymagalne, w przypadku gdy wynika ono z umowy zawartej lub zamówienia złożonego zanim dana osoba weszła w posiadanie informacji wewnętrznej;
- transakcji przeprowadzanych przez producentów energii elektrycznej i gazu ziemnego, operatorów instalacji magazynowych gazu ziemnego lub operatorów instalacji do importu LNG wyłącznie w celu pokrycia bezpośrednich strat fizycznych wynikających z nieplanowych przestoju, w przypadku gdy niezawarcie takich transakcji spowodowałoby, że uczestnik rynku nie byłby w stanie wypełnić istniejących zobowiązań umownych lub gdy działanie takie podejmowane jest w porozumieniu z operatorem lub operatorami systemów przesyłowych, których to dotyczy, w celu zapewnienia bezpiecznego i pewnego funkcjonowania systemu;
- uczestników rynku działających według krajowych przepisów obowiązujących w sytuacji wyjątkowej, w przypadku interwencji organów krajowych mającej na celu zapewnienie dostaw energii elektrycznej lub gazu ziemnego i zawieszenia mechanizmów rynkowych w danym państwie członkowskim lub jego części.

Odstępstwa te nie wyłączają obowiązku podania informacji wewnętrznej do publicznej wiadomości. Służą natomiast wyważeniu interesów, chroniąc w pierwszym przypadku – prawa nabyte, a w dwóch pozostałych przypadkach, uwzględniając względy bezpieczeństwa energetycznego. Drugiemu z wyjątków towarzyszy nadto obowiązek notyfikacyjny wobec krajowego regulatora oraz ACER.

Ustanowienie obok omówionego wyżej zakazu obowiązku podania informacji wewnętrznej do publicznej wiadomości prowadzi z kolei do przełamania asymetrii informacji, usuwając istniejący bezskutkowy, w świetle art. 3 REMIT stan nierównowagi w dostępie do danej

30 Por. S. Augustyk, *Przepisy karne stypizowane w ustawie – Prawo energetyczne*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 4(5), s. 20, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/35/pdf/06.pdf> [dostęp: 15.11.2019].

informacji. Regulacja art. 4 REMIT pozostaje zatem komplementarna wobec art. 3 REMIT, zapewniając kompletną ochronę informacji wewnętrznych mających znaczenie dla przejrzystości obrotu.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 REMIT uczestnicy rynku skutecznie i w odpowiednim czasie podają do publicznej wiadomości posiadane przez nich informacje wewnętrzne dotyczące przedsiębiorstwa lub instalacji, których dany uczestnik rynku, jego jednostka dominująca, lub też jednostka powiązana jest właścicielem lub które kontroluje bądź w stosunku do których dany uczestnik rynku lub taka jednostka odpowiada za kwestie operacyjne w całości lub w części. Odwołania do struktury grupy kapitałowej mają w praktyce odmienne znaczenie niż na gruncie MAR, gdzie zespół jest odpowiedzialny za relacje inwestorskie na poziomie holdingowym. Szybkość i ochrona przed nadużyciami uzasadniają brak centralizacji.

Rozporządzenie REMIT przewiduje dwa wyjątki od obowiązku niezwłocznego podania informacji wewnętrznej do publicznej wiadomości. Po pierwsze, zgodnie z art. 4 ust. 2 REMIT uczestnik rynku może opóźnić podanie informacji wewnętrznej do wiadomości publicznej, aby nie naruszyć swych uzasadnionych interesów, pod warunkiem, że:

- takie opóźnienie prawdopodobnie nie wprowadzi w błąd opinii publicznej;
- jest on w stanie zapewnić poufność tej informacji;
- nie podejmuje w oparciu o tę informację decyzji dotyczących obrotu produktami energetycznymi.

Informacja opóźniona korzysta zatem w pełni z ochrony przewidzianej w art. 3 REMIT, z zastrzeżeniem przewidzianych tam wyjątków. Skuteczne wdrożenie trybu opóźnienia publikacji informacji wewnętrznej wymaga, podobnie jak w przypadku art. 3 ust. 4 lit. b REMIT, złożenia zawiadomienia wobec krajowego regulatora oraz ACER.

Po drugie, w świetle art. 4 ust. 7 REMIT obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji wewnętrznej pozostaje bez uszczerbku dla prawa uczestników rynku do opóźnienia ujawnienia szczególnie chronionych informacji dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej, określonych w art. 2 lit. d) dyrektywy Rady 2008/114/WE z 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, jeżeli informacje te zostały opatrzone klauzulą tajności w ich państwie. Przepis ten niewątpliwie służy ochronie bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w tym bezpieczeństwa energetycznego. Rozwiązanie to koresponduje w minimalnym zakresie z art. 4 ust. 2 zd. ost., potwierdzającym, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego, i art. 346 ust. 1 lit. a TFEU, stanowiącym, że żadne państwo członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa³¹.

31 Rozważania o znaczeniu interesu narodowego w stosowaniu prawa konkurencji – zob. O. Brook, K.J. Cseres, *Member States' Interest in the Enforcement of EU Competition Law: a Case Study of Article 101 TFEU*, w: M. Varju (red.), *Between Compliance and Particularism: Member State Interest Law*, Springer, Cham 2019, s. 147-170.

6. Informacje mające znaczenie dla integralności obrotu i obowiązki służące przeciwdziałaniu nadużyciom

Formułując definicję informacji mających znaczenie dla integralności obrotu, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na obowiązki negatywne, tj. obowiązki zaniechania określonych praktyk, z których tę – niezdefiniowaną kategorię – należy dekodować. Art. 2 pkt 2 REMIT definiuje manipulację jako zawieranie jakiejkolwiek transakcji lub składanie zleceń dotyczących produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, które:

- generują lub mogłyby generować fałszywe lub wprowadzające w błąd sygnały dotyczące podaży produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, popytu na takie produkty lub ich ceny;
- które mogłyby służyć osobom działającym w porozumieniu w kształtowaniu ceny jednego lub kilku produktów energetycznych, sprzedawanych w obrocie hurtowym na sztywnym poziomie, chyba że osoba zawierająca taką transakcję lub składająca zlecenie wykaże, że przyczyny jej działania są zgodne z prawem, a samo działanie jest zgodne z praktykami rynkowymi przyjętymi na danym hurtowym rynku energii; lub
- które stosują lub próbują stosować fikcyjne mechanizmy lub wszelkie inne formy oszustwa lub podstęp, które generują lub mogłyby generować fałszywe lub wprowadzające w błąd sygnały dotyczące podaży produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, popytu na takie produkty lub ich ceny;
- które rozpowszechnianie poprzez media, w tym Internet, lub wszelkimi innymi sposobami, mogłyby generować fałszywe lub wprowadzające w błąd sygnały dotyczące podaży produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, popytu na takie produkty lub ich ceny. Odnosi się to do rozpowszechniania plotek oraz fałszywych lub wprowadzających w błąd informacji, jeżeli osoba je rozpowszechniająca wiedziała lub powinna była wiedzieć, że informacja ta jest fałszywa lub wprowadza w błąd.

Empiryczną typologię manipulacji na hurtowych rynkach energii dostarcza sam prawodawca. Zgodnie z pkt. 13 preambuły polega ona na działaniach sztucznie kształtujących ceny na poziomie, którego nie uzasadniają siły rynkowe podaży i popytu, w tym faktyczna dostępność zdolności produkcyjnych, magazynowych lub transportowych, ani popyt. Manipulacje przybierają między innymi następujące formy:

- składanie i wycofywanie fałszywych zamówień;
- rozpowszechnianie fałszywych lub wprowadzających w błąd informacji lub plotek za pośrednictwem mediów, w tym Internetu, lub innymi metodami;
- celowe dostarczanie fałszywych informacji przedsiębiorstwom, które dokonują ocen ceny lub sporządzają raporty rynkowe, co prowadzi do wprowadzenia w błąd działających na ich podstawie uczestników rynku;
- celowe stwarzanie pozorów, jakoby dostępność mocy wytwórczych energii elektrycznej lub gazu ziemnego czy też dostępna zdolność przesyłowa były inne niż są faktycznie technicznie dostępne, w przypadku gdy takie informacje mają wpływ lub mogą mieć wpływ na ceny produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym.

Naruszenie zakazu manipulacji jest przestępstwem, którego znamiona – podobnie jak w przypadku *insider trading* – pozostają w sferze bezpośrednio stosowanego prawa unijnego. Natomiast sankcje za jego popełnienie wynikają z przepisów prawa krajowego. Zgodnie z art. 57a ust. 1 u.p.e. kto dokonuje manipulacji na rynku, podlega grzywnie do 2,5 tys. stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Stosownie do ust. 2 ten, kto wchodzi w porozumienie z inną osobą mające na celu manipulację na rynku, podlega grzywnie do tysiąca stawek dziennych.

Należy pamiętać, że oszustwo giełdowe stypizowane jest w art. 59 ustawy o giełdach towarowych, który stanowi, że powodujący sztuczne podwyższenie lub obniżenie ceny towarów giełdowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Tej samej karze podlega ten, kto wchodzi w porozumienie mające powyższy cel.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że prawodawca wskazał w preambule REMIT, że własna strategia rynkowa nie stanowi informacji wewnętrznej. Odmienne podejście implikowałoby konieczność podania jej do publicznej wiadomości, a oczekiwanie bezterminowego opóźniania upublicznienia byłoby nieracjonalnym zachowaniem. Prawodawca oczekuje zatem, że w tym zakresie zachowana pozostanie asymetria informacji. Inaczej bowiem powstać mogłyby między uczestnikami niedozwolone mechanizmy koordynacyjne na wzór zmów przetargowych i aukcyjnych.

Informacje mające znaczenie dla integralności obrotu proponuje się definiować jako takie, których udostępnienie – zwłaszcza innemu przedsiębiorstwu energetycznemu lub osobie działającej na jej zlecenie, rachunek lub rzecz, czy innemu członkowi systemu obrotu lub osobie działającej na jej zlecenie, rachunek lub rzecz – mogłoby:

- powodować zawarcie porozumienia mającego na celu sztuczne podwyższenie lub obniżenie ceny towarów giełdowych, produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, instrumentów finansowych, lub
- prowadzić do manipulacji lub jej próby w odniesieniu do towarów giełdowych, produktów energetycznych, instrumentów finansowych.

W szczególności są to informacje o planowanych zachowaniach w systemach obrotu (zwłaszcza treści i terminie planowanych zleceń) oraz dane pozwalające na poczynienie ustaleń w tym zakresie.

Zaklasyfikowanie danej informacji jako mającej znaczenie dla integralności obrotu nakazuje traktowanie ją jej z ostrożnością i zachowanie w poufności, w szczególności w relacjach z konkurentami, innymi podmiotami aktywnymi na rynkach (platformach obrotu), na których lub na powiązanych z którymi właściciel danej informacji jest obecny. Wymiana informacji dotyczących zachowań na giełdzie (planowanych zleceń) jest między uczestnikami rynku niedopuszczalna, także w obrębie jednej grupy kapitałowej. Naruszenie może prowadzić do powstania porozumienia, zakazanego na gruncie przepisów karnych w Prawie energetycznym i ustawy o giełdach towarowych.

7. Zamiast podsumowania – porównanie informacji mających znaczenie dla przejrzystości obrotu oraz informacji mających znaczenie dla integralności obrotu

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że informacje mające znaczenie dla przejrzystości obrotu oraz informacje mające znaczenie dla integralności obrotu są komplementarne, jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy i dążenie do zacieśnienia nadzoru regulacyjnego. Wzajemnie uzupełniają się one w budowaniu bardziej dojrzałego rynku, jednostkowo bowiem zapewniają świadomy proces decyzyjny, systemowo natomiast pomagają przywrócić zaufanie do stabilnego systemu rynkowego.

Zbieżność obu kategorii w REMIT i MAR pozostaje symptomatyczna, świadcząc o konwergencji regulacyjnej między rynkami finansowymi i energetycznymi, w miarę wzrostu płynności oraz transgranicznych powiązań tych druhich. Tabełaryczne zestawienie ma posłużyć za podsumowanie właściwości obu informacji i poglądów przedstawionych w niniejszym tekście.

Tabela 1. Porównanie informacji mających znaczenie dla przejrzystości obrotu oraz informacji mających znaczenie dla integralności obrotu

Informacja mająca znaczenie dla przejrzystości obrotu	Informacja mająca znaczenie dla integralności obrotu
Informacja wewnętrzna i informacja poufna posiadają definicję legalną, ujednoliconą w skali wspólnego rynku w unijnych rozporządzenia. Faktyczny zakres przedmiotowy tych kategorii jest dynamiczny i zależy od sytuacji na danym rynku (w tym jego płynności i głębokości) oraz rynkach z nim powiązanych gospodarczo.	Kategoria informacji nieposiadająca jednolitej definicji legalnej. Obok zakazu manipulacji z regulacji unijnych zakres tej kategorii informacji współdeterminuje art. 59 ustawy o giełdach towarowych,
Przeznaczona do podania do publicznej wiadomości (z możliwością opóźnienia) oraz wykorzystania przez wszystkich uczestników rynku w sposób niedyskryminacyjny.	Nieprzeznaczona do podania do publicznej wiadomości. Przeznaczona do wykorzystania wyłącznie przez uczestnika obrotu, którego dotyczy.
Może wystąpić jej przepływ między przedsiębiorstwami energetycznymi, zwłaszcza w ramach grupy kapitałowej.	Nie powinna być przedmiotem wymiany między przedsiębiorstwami energetycznymi, pośrednio ani bezpośrednio. Ograniczenia te dotyczą zwykle także holdingów.
Dane zdarzenie może być źródłem zarówno informacji wewnętrznej, jak i poufnej, dotycząca przede wszystkim infrastruktury (REMIT).	Dotycząca przede wszystkim sfery handlowej (struktury portfela, planowanych zachowań w systemach obrotu).
Służąca ułatwieniu zrozumienia sytuacji na rynku i jej rozwoju oraz uczestniczenia w wymianie handlowej, redukcji informacyjnych barier wejścia.	Służąca zachowaniu przeciwdziałaniu nadużyciom, zwłaszcza manipulacji na rynku.

Odpowiednie przyporządkowanie do danej kategorii informacji ma praktyczne znaczenie. Determinuje zasady postępowania z daną informacją. W interesie publicznym przełamuje się asymetrię informacji w zakresie informacji mających znaczenie dla przejrzystości rynku i zakazuje się jej przełamania w zakresie informacji mających znaczenie dla integralności obrotu.

Prawnokarne gwarancje poszanowania tego zakazu mogą skłonić do stosowania przy niektórych pracach analitycznych outsourcingu oraz wprowadzania odpowiednich postanowień nie tylko w umowach o świadczenie usług doradczych, lecz także w umowach o współpracę w grupach kapitałowych, regulaminach organów czy regulaminach wyborów do rady nadzorczej spółki holdingowej. Problematyka rozporządzenia REMIT zasługuje niewątpliwie na pogłębienie w badaniach.

Bibliografia

Akty prawne

- Siódma dyrektywa Rady z dnia 13 czerwca 1983 r. wydana na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych, Dz.Urz. L 193 z 18.07.1983 r., s. 1–17.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2019, poz. 755 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 312.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1871.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. 2019, poz. 369 ze zm.
- Rozporządzenie z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, Dz.Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 15–35.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005, Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009 r., s. 36–54.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, Dz.Urz. UE L 326 z 8.12.2011 r., s. 1–16.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku, Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014 r., s. 1–61.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz.Urz. UE L 173 z 12.06.2014 r., s. 349–496.
- Rozporządzenie Komisji (UE) 2017/459 z dnia 16 marca 2017 r. ustanawiające kodeks sieci dotyczący mechanizmów alokacji zdolności w systemach przesyłowych gazu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 984/2013, Dz.Urz. UE L 72 z 17.03.2017 r., s. 1–28.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019 r., s. 54–124.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 5 lipca 2011 r., II GSK 710/10, LEX 1083369.
- Wyrok WSA w Warszawie z 8 listopada 2011 r., VI SA/Wa 1736/11, LEX 1155650.
- Wyrok TSUE z 11 marca 2015 r., C-628/13, ECLI:EU:C:2015:162.

Publikacje naukowe

- Akerlof G., *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, „Quarterly Journal of Economics” 1970, t. 84, nr 3, s. 488–500.
- Auguściak S., *Przepisy karne stypizowane w ustawie – Prawo energetyczne*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 4(5), s. 23–34, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/35/pdf/06.pdf> [dostęp: 15.11.2019].
- Brook O., Cseres K.J., *Member States' Interest in the Enforcement of EU Competition Law: a Case Study of Article 101 TFEU*, w: M. Varju (red.), *Between Compliance and Particularism: Member State Interest Law*, Springer, Cham 2019, s. 147–170.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, tłum. Z. Matkowski, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Czarny B., *Wstęp do ekonomii*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.

- Glicz M., *Dystrybucja informacji poufnych na rynku kapitałowym. Glosa do wyroku TS z dnia 11 marca 2015 r., C- 628/13*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 2, s. 35-44.
- Grzebiela K., *Rola Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zapewnieniu realizacji postanowień rozporządzenia REMIT*, w: M. Pawelczyk (red.), *Współczesne problemy bezpieczeństwa energetycznego - sektor gazowy i energetyczny*, Ius Publicum, Warszawa 2018, s. 403-421.
- Hawranek P., Michalski D., Wielgosz N., *Nowe obowiązki przedsiębiorstw elektroenergetycznych wynikające z rozporządzenia MAR*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 4(5), s. 8-22, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/35/pdf/06.pdf> [dostęp: 15.11.2019].
- Jurkowska-Gomułka A., *Stosowanie zakazu porozumień ograniczających konkurencję zorientowane na ocenę skutków ekonomicznych? Uwagi na tle praktyki decyzyjnej Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w odniesieniu do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 roku*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 1(1), s. 33-49, https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/01/pdf/01_jurkowska_stosowanie.pdf [dostęp: 15.11.2019].
- Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Modzelewska-Wąchal M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, TWIGGER, Warszawa 2002.
- Raczyński M., *Implikacje konwergencji w branżach ICT dla polityki regulacyjnej*, w: G. Maniak (red.), *Problemy ekonomii i polityki gospodarczej (materiały konferencyjne)*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 186-202, http://mikroekonomia.net/system/publication_files/249/original/17.pdf?1314948750 [dostęp: 15.11.2019].
- Semeniuk P., *Koncepcja jednego organizmu gospodarczego w prawie ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Stec M. (red.), *Prawo instrumentów finansowych*, System Prawa Handlowego, t. 4, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2016.
- Wierzbowski M. (red.), *Rozporządzenie UE nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku. Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Zawłocka-Turno A., *Zmowa przetargowa czy działanie zgodne z prawem? Problemy na styku prawa konkurencji i prawa zamówień publicznych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 4(1), s. 44-56, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/04/pdf/44.pdf> [dostęp: 15.11.2019].

TECHNOLOGIA *BLOCKCHAIN* W SEKTORZE ELEKTROENERGETYCZNYM

BLOCKCHAIN TECHNOLOGY IN THE ELECTRICITY SECTOR

Abstrakt

W artykule poddano analizie system działania technologii opartej na *blockchainie*, jego wieloaspektowe możliwości oraz dotychczasowe osiągnięcia związane z wykorzystaniem ww. technologii na międzynarodowym rynku elektroenergetycznym. Cel badawczy pracy stanowiło zaprezentowanie szans i zagrożeń związanych z korzystaniem z technologii *blockchain* na rynku elektroenergetycznym. W pracy podjęto próbę przedstawienia perspektywy rozwoju rynku elektroenergetycznego w Polsce na przykładzie wskazanych w pracy państw korzystających lub będących w fazie projektowania szeregu aplikacji opartych na *blockchainie*, które służą, np. do sprzedaży energii elektrycznej.

Słowa kluczze: blockchain, aplikacje, rynek elektroenergetyczny, transakcje, energetyka

Abstract

This article analyses the system of operation of blockchain-based technology, its multi-faceted capabilities, and achievements related to the use thereof, in the international electricity sector. The research goal of this paper was to present the opportunities and threats related to the use of blockchain technology in the electricity sector. The paper attempts to present the perspective for development of the electricity sector in Poland using the example of several countries which benefit from or are currently designing a number of blockchain-based applications that are used, e.g. for the sale of electricity.

Key words: blockchain, applications, electricity sector, technology, energetics

1. Uwagi wstępne

Nowe technologie w energetyce, podobnie jak w innych licznych sektorach gospodarki, m.in. w sektorze bankowym, medycznym oraz farmaceutycznym, są ogromnym wyzwaniem, a jednocześnie stwarzają możliwości, które kilkanaście lat temu były nieosiągalne. Wykorzystanie kryptowalut opartych na technologii *blockchain* jest również szansą na znaczący rozwój energetyki na całym świecie. Jednym z potencjalnych zastosowań tej technologii w obszarze elektroenergetyki jest jej wykorzystanie do stworzenia odpowiedniego zdecentralizowanego modelu rozliczeń na rynku energii. Poprzez zastosowanie przedmiotowej technologii transakcje sprzedaży oraz kupna energii elektrycznej mogą być realizowane bezpośrednio i autonomicznie pomiędzy wytwórcami oraz odbiorcami energii. Rozwiązanie takie jest możliwe do zrealizowania dzięki wykorzystaniu dodatkowo tzw. inteligentnych kontraktów (ang. *smart contracts*).

Niniejszy artykuł przedstawia wieloaspektowe możliwości oraz dotychczasowe osiągnięcia związane z wykorzystaniem technologii *blockchain* na międzynarodowym rynku elektroenergetycznym. Cel badawczy pracy stanowiło zaprezentowanie szans i zagrożeń związanych z korzystaniem z technologii *blockchain* na rynku elektroenergetycznym. W pracy podjęto próbę przedstawienia perspektywy rozwoju rynku elektroenergetycznego w Polsce na przykładzie wskazanych w pracy państw korzystających lub będących w fazie projektowania szeregu aplikacji opartych na *blockchainie*, które służą, np. do stworzenia bezpośredniego połączenia między dostawcami i konsumentami energii.

2. Czym jest technologia *blockchain*?

Blockchain to inaczej łańcuch bloków, zdolny do przechowywania i przesyłania informacji w sposób rozproszony¹. Informacje te zostają ułożone w postaci następujących po sobie bloków danych. W jeden blok wkodowane są informacje o określonej liczbie transakcji. Po wypełnieniu bloku tworzy się kolejny blok danych, a za nim kolejne. W ten sposób tworzy się pewien rodzaj łańcucha. Aplikacje oparte na technologii *blockchain* mogą przechowywać i przysyłać informacje o różnych rodzajach transakcji, np. handlowych, tj. kupno lub sprzedaż walut, czy kryptowalut.

Skrót danego bloku (ang. *hash*), można zobrazować jako pewien ciąg znaków identyfikujący blok. Powstaje w momencie stworzenia nowego bloku i przypisania do niego danych, na podstawie których funkcja haszująca generuje pewien ciąg znaków, wykorzystując kryptograficzne operacje matematyczne. Danymi wejściowymi są wszystkie elementy składowe bloku, łącznie ze skrótem poprzedniego bloku występującego w łańcuchu. Nawet najmniejsza modyfikacja danych zawartych w bloku spowoduje wygenerowanie nowego skrótu przypisanego do bloku. Pomimo możliwości dostępu do bazy każdego uprawnionego użytkownika, system dzięki skomplikowanym operacjom kryptograficznym jest perfekcyjnie zabezpieczony. Co więcej, większość informacji o transakcjach zawartych w łańcuchu może być dostępna publicznie, jednakże nie wpływa na bezpieczeństwo dokonywanych operacji².

Głównym założeniem *blockchainu* jest stworzenie wspólnej i kompleksowej bazy danych w cyfrowej postaci, rozproszonej po sieci, w takich samych kopiach. Technologia ta jest oparta na sieci *peer-to-peer* bez komputerów centralnych, systemów zarządzających oraz weryfikujących transakcje. Każdy komputer podłączony do sieci może brać udział w przesyłaniu oraz uwierzytelnianiu transakcji. Cyfrowa baza jest jednak w pełni zabezpieczona przed niepowołanym dostępem, a zarazem otwarta dla wszystkich uprawnionych do korzystania z jej zasobów. Użytkownik może przejrzeć i zweryfikować całą historię przesyłu informacji od samego początku istnienia łańcucha danych, aż po chwilę obecną.

Podkreślenia wymaga fakt, że transakcje dokonywane za pomocą technologii *blockchain* mogą odbywać się bez udziału instytucji zaufania publicznego, w celu potwierdzenia wkodowanych informacji³. Stronami transakcji mogą być bezpośrednio użytkownicy aplikacji

1 D. Mrowiec, M. Sołtysik, *Przykładowe możliwości wykorzystania technologii blockchain w elektroenergetyce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2018, nr 103, s. 133.

2 Tamże, s. 135.

3 E. Deptuła, *Co to jest blockchain i jakie może mieć znaczenie z punktu widzenia ekonomii?*, <https://www.lazarski.pl/pl/wydzialy-i-jednostki/instytuty/wydzial-ekonomii-i-zarzadzania/centrum-technologii-blockchain/co-to-jest-blockchain-i-jakie-moze-miec-znaczenie-z-punktu-widzenia-ekonomii/> [dostęp: 13.01.2020].

opartej na ww. technologii. Transakcje wykonywane są automatycznie na podstawie uprzednio zdefiniowanych poszczególnych założeń, reguł i zasad. Rozwiązanie takie jest możliwe do zrealizowania dzięki wykorzystaniu dodatkowo tzw. inteligentnych kontraktów (ang. *smart contracts*) – automatycznie i samoczynnie realizowany umów opartych na technologii *blockchain*. Są one zaprogramowane w sposób umożliwiający inicjowanie i wykonywanie poszczególnych działań po spełnieniu zadanych, określonych warunków. Inteligentne kontrakty można traktować jako programy komputerowe, wykonujące umowy na podstawie reguł uzgodnionych przez poszczególne strony tych umów⁴. Ich najważniejszą cechą jest zdolność współpracy z wieloma łańcuchami *blockchainu*. Oznacza to, że jedna sprawdzana reguła może mieć swoje podłoże w jednej sieci *blockchain*, a druga w innej⁵.

W chwili obecnej *blockchain* może być wykorzystywany do obsługi różnych transakcji, np. handel, rynek energii elektrycznej, waluty, czy też opieka zdrowotna. Głównym przykładem zastosowania *blockchainu* są kryptowaluty, np. bitcoin. Jednocześnie, jak wskazano powyżej, technologia *blockchain* znalazła uznanie w wielu branżach, m.in. finansowej, czy też elektroenergetycznej.

Należy jednak podkreślić, że *de lege lata* pojęcie *smart contracts* nie posiada definicji legalnej na gruncie polskiego prawa. W krajowym piśmiennictwie zagadnienia związane z inteligentnymi kontraktami były jak dotychczas przedmiotem stosunkowo nielicznych opracowań⁶. Ponadto, podatkowe aspekty związane z wykorzystywaniem technologii *blockchain* oraz *smart contracts* były przedmiotem nielicznych interpretacji indywidualnych, wydanych przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej⁷. Niezależnie od powyższego nie budzi wątpliwości, że postępujący rozwój technologiczny oraz coraz powszechniejsze wykorzystanie nowych technologii w obrocie gospodarczym powinien stanowić asumpt do przeprowadzenia pogłębionej analizy, a następnie uregulowania zagadnień związanych z technologią *blockchain* oraz *smart contracts* zarówno w sferze prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej.

4 V. Buterin, *A Next Generation Smart Contract & Decentralized Application Platform. Ethereum White Paper*, https://blockchainlab.com/pdf/Ethereum_white_paper-a_next_generation_smart_contract_and_decentralized_application_platform-vitalik-buterin.pdf [dostęp: 13.01.2020].

5 D. Mrowiec, M. Soltysik, *Przykładowe możliwości wykorzystania...*, s. 137.

6 Zob. D. Szostek, *Blockchain a prawo*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 113-137; D. Szostek, *Regulacje prawne drugiej dekady XXI wieku – dokąd zmierzamy? Czy zastąpi nas inżynieria prawa?*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 2, s. 115-119; K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek (red.), *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 1-241; S. Kubsik, Z. Drzewiecki, *Rozwiązywanie sporów powstałych na gruncie smart kontraktów*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21, s. 91-100; J. Gołaczyński, *Sporządzanie umów elektronicznych. Komentarz praktyczny, wzory umów, orzecznictwo*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 28; P. Opitek, *Kryptowaluty jako przedmiot zabezpieczenia i poręczenia majątkowego*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 6, s. 36-60.

7 Zob. interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 29 marca 2018 r., 0114-KDIP4.4012.2.2018.3.EK; interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 25 kwietnia 2018 r., 0111-KDIB2-3.4010.67.2018.1.AZE; interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 7 sierpnia 2018 r., 0111-KDIB2-3.4010.95.2018.4.KK; interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 25 kwietnia 2018 r., 0111-KDIB2-3.4010.33.2018.1.AZE; interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 9 marca 2018 r., 0114-KDIP2-2.4010.2.2018.1.AG; interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 22 października 2019 r., 0115-KDIT2-1.4011.322.2019.2.MK [niepublikowane].

3. Wykorzystanie technologii *blockchain* w sektorze elektroenergetycznym

Tradycyjne systemy elektroenergetyczne wykorzystywane od dekad na całym świecie mają wiele cech wspólnych. Należy bowiem wskazać, że w znakomitej większości stanowią one scentralizowane systemy oparte na elektrowniach, w których energia wytwarzana jest przy wykorzystaniu paliw kopalnianych takich jak węgiel⁸. Ponadto scentralizowani operatorzy systemów, w tym przedsiębiorstwa państwowe, zarządzają ogólnokrajowymi sieciami elektrycznymi i mają istotny wpływ na planowanie produkcji oraz dostawę energii elektrycznej, której przepływ jest zasadniczo jednokierunkowy, tj. od scentralizowanych wytwórców do zdecentralizowanych odbiorców końcowych⁹. Wreszcie, jak słusznie wskazuje się w anglojęzycznym piśmiennictwie, w scentralizowanym systemie elektroenergetycznym operatorzy zasadniczo dysponują ograniczonymi informacjami na temat rzeczywistego działania obsługiwanej sieci, w szczególności w zakresie urządzeń sieci dystrybucyjnej, wykorzystywanych bezpośrednio do dostarczenia energii konsumentom¹⁰. Wśród najczęściej wymienianych problemów charakterystycznych dla tradycyjnych systemów elektroenergetycznych, wskazuje się nadmierny stopień centralizacji, niską efektywność, wysokie koszty uzyskania energii, a także aspekty związane z bezpieczeństwem wykorzystywania takiej technologii oraz niedostosowanie popytu do podaży¹¹.

Jednocześnie w ostatnich latach na całym świecie można zaobserwować znaczny rozwój innowacyjnych rozwiązań w zakresie elektroenergetyki. Można wskazać na zdecydowany wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii, spowodowany wprowadzeniem rządowych programów wspierających inicjatywy tego rodzaju, przy jednoczesnym zwiększeniu zainteresowania sektora prywatnego inwestycjami w odnawialne źródła energii¹². Niezależnie od powyższego, wraz ze wzrostem popularności technologii *blockchain* w wielu krajach rozpoczęto intensywne badania nad możliwością wykorzystania tej technologii w elektroenergetyce. W raporcie przygotowanym przez Niemiecką Agencję Energetyki wskazano, że przeszło 20% z 70 ankietowanych osób, zajmujących na co dzień stanowiska kierownicze w przedsiębiorstwach energetycznych, postrzega technologię *blockchain* jako rewolucyjne rozwiązanie, które może stanowić realną odpowiedź na aktualne problemy występujące w sektorze energetycznym¹³. Co więcej, w raportach przygotowanych przez wiodące firmy konsultingowe zgodnie podkreśla się, że technologia *blockchain* ma ogromny potencjał w kontekście wykorzystania w sektorze elektroenergetycznym i w wieloletniej perspektywie może stanowić podstawę konkurencyjnego

8 Zob. D. Livingston, V. Sivaram, M. Freeman, M. Fiege, *Applying Blockchain Technology to Electric Power Systems*, Council on Foreign Relations, Nowy Jork 2018, s. 2.

9 Tamże.

10 Tamże.

11 N. Wang, X. Zhou, X. Lu, Z. Guan, L. Wu, X. Du, M. Guizani, *When Energy Trading Meets Blockchain in Electrical Power System: The State of the Art*, „Applied Sciences” 2019, nr 9, s. 1

12 M. Andoni, V. Robu, D. Flynn, S. Abram, D. Geach, D. Jenkins, P. McCallum, A. Peacock, *Blockchain Technology in the Energy Sector: A Systematic Review of Challenges and Opportunities*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2019, nr 100, s. 143-144.

13 C. Burger, A. Kuhlmann, P. Richard, J. Weinmann, *Blockchain in the Energy Transition a Survey Among Decision-makers in the German Industry*, Deutsche Energie-Agentur GmbH, Berlin 2016, s. 17-19.

modelu sprzedaży i dystrybucji energii elektrycznej¹⁴. W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, że implementacja technologii *blockchain* w sektorze elektroenergetycznym jest nowatorską i obiecującą koncepcją, stanowiącą aktualnie przedmiot ożywionej dyskusji na arenie międzynarodowej¹⁵.

Dzięki zastosowaniu technologii *blockchain* można nade wszystko doprowadzić do decentralizacji systemów elektroenergetycznych. Wśród innych zalet zastosowania przedmiotowej technologii wskazuje się także możliwość wykorzystania tzw. *smart contracts*, czyli samoobsługowe aplikacje gwarantujące automatyzację i bezpieczeństwo procesu zapłaty za dostarczoną energię elektryczną. Wdrożenie takiego rozwiązania prowadzi do sytuacji, w której dostawca energii elektrycznej minimalizuje ryzyko nieotrzymania zapłaty przez nieuczciwego odbiorcę¹⁶. Co więcej, wykorzystanie technologii *blockchain* pozwala na dostosowanie sprzedaży energii do profilu danego odbiorcy, jego indywidualnych preferencji, jak również do uwarunkowań środowiskowych panujących na danym terytorium. Należy bowiem wskazać, że *blockchain* połączony z rozwiązaniami opartymi na sztucznej inteligencji może stanowić podstawę działania niezwykle skutecznej i precyzyjnej aplikacji identyfikującej i zapamiętującej transakcje dokonywane przez określonego konsumenta, a w konsekwencji jest w stanie kalkulować precyzyjne prognozy zużycia energii, co z kolei umożliwia dostosowanie popytu do podaży¹⁷. Dzięki wykorzystaniu technologii *blockchain* można w istotny sposób zwiększyć znaczenie mikrosystemów elektroenergetycznych o charakterze lokalnym, a tym samym doprowadzić do decentralizacji obrotu energią elektryczną. Rozwiązanie to opiera się bowiem na działalności lokalnego rynku energii, w którym konsumenci mogą jednocześnie pełnić funkcję producentów energii elektrycznej. Dzięki temu obrót energią elektryczną odbywa się w sposób zrównoważony, zaś cena jest niższa niż w tradycyjnym, scentralizowanym modelu¹⁸.

Wymaga podkreślenia, że technologia *blockchain* jest już aktualnie wykorzystywana z powodzeniem w sektorze elektroenergetycznym. Jako przykład można wskazać zdecentralizowany system sprzedaży energii elektrycznej oparty na technologii *peer-to-peer* opracowany przez niemiecką spółkę energetyczną EON, obsługiwany przez spółkę Ponton. Co więcej, w maju 2017 r. ta sama spółka stworzyła inicjatywę *Enerchain*, której celem jest wspieranie rozwoju oraz promowanie zdecentralizowanego systemu sprzedaży energii elektrycznej¹⁹. Ponadto, szwedzka spółka Vattenfall stworzyła projekt zmierzający do wypracowania narzędzi umożliwiających małym producentom dzielenie się wytworzoną energią elektryczną z resztą uczestników rynku.

14 Zob. V. Grewal-Carr, S. Marshall, *Blockchain Enigma Paradox Opportunity*, Deloitte, London 2016, s. 26-27; *Blockchain – an Opportunity for Energy Producers and Consumers?*, PwC Global Power & Utilities, PwC Verbraucherzentrale NRW, Düsseldorf 2016, s. 15-16, <https://www.pwc.com/gx/en/industries/assets/pwc-blockchain-opportunity-for-energy-producers-and-consumers.pdf> [dostęp: 16.05.2021].

15 E. Mengelkamp, B. Notheisen, C. Beer, D. Dauer, C. Weinhardt, *A Blockchain Based Smart Grid Towards Sustainable Local Energy Markets*, „Computer Science - Research and Development” 2018, nr 33, s. 207-210.

16 M. Andoni, V. Robu, D. Flynn, S. Abram, D. Geach, D. Jenkins, P. McCallum, A. Peacock, *Blockchain Technology...*, s. 151.

17 C. Burger, A. Kuhlmann, P. Richard, J. Weinmann, *Blockchain in the Energy...*, s. 20.

18 M. Andoni, V. Robu, D. Flynn, S. Abram, D. Geach, D. Jenkins, P. McCallum, A. Peacock, *Blockchain Technology...*, s. 151-152; por. C. Burger, A. Kuhlmann, P. Richard, J. Weinmann, *Blockchain in the Energy...*, s. 21.

19 *Eon i Enel handlują energią elektryczną wykorzystując Blockchain*, <https://swiatoze.pl/con-enel-handluja-energia-elektryczna-wykorzystujac-blockchain/> [dostęp: 14.01.2020].

Japoński koncern TEPCO zainwestował ponad 3 miliony euro w niemiecki startup Conjoule, który tworzy platformę handlu energią w ramach *blockchain*. Ma ona zostać uruchomiona w przyszłym roku w Niemczech i Holandii. W Australii spółka Power Ledger w oparciu o *blockchain* tworzy platformę służącą handlu energią między odbiorcami a rozproszonymi producentami. Zważywszy na dogodne warunki atmosferyczne, energetyka odnawialna w Australii ma szansę stać się głównym źródłem pozyskiwania energii w tym kraju. Obecnie jest już tam ponad 1,5 miliona wytwórców energii domowych instalacji fotowoltaicznych²⁰. Z kolei Innogy we współpracy ze startupem Slock.it pracuje nad problemem rozliczeń za ładowanie samochodów elektrycznych. Ich projekt zakłada, że każdy samochód będzie mieć wbudowane oprogramowanie oparte o technologię *blockchain*, umożliwiające zdalne rozliczanie się za sesje ładowania, z wykorzystaniem kryptowalut.

Implementacja technologii *blockchain* do sektora elektroenergetycznego jest opracowywana i wdrażana przez największe spółki energetyczne na świecie. Wypracowanie efektywnego i bezpiecznego systemu elektroenergetycznego niewątpliwie pozwoli na rozwiązanie licznych problemów, związanych z funkcjonowaniem tradycyjnych, scentralizowanych systemów elektroenergetycznych. Zastosowanie technologii *blockchain* przyczyni się do zwiększenia efektywności produkcji energii elektrycznej, dostosowując popyt do podaży na lokalnym rynku. Umożliwiając bezpośredni kontakt pomiędzy producentami energii elektrycznej a potencjalnymi konsumentami, rozwiązania oparte na tej technologii spowodują obniżenie ceny energii elektrycznej oraz dadzą stronom większą kontrolę nad zawieranymi umowami, a także ustalaniem warunków poboru i zużycia energii elektrycznej²¹. Poprzez wykorzystanie tzw. *smart contracts*, producenci energii elektrycznej zyskują gwarancję otrzymania (automatycznej) zapłaty po dostarczeniu energii elektrycznej do konsumenta.

4. Szanse i zagrożenia związane z wprowadzeniem technologii *blockchain* w elektroenergetyce

Zastosowanie technologii *blockchain* w elektroenergetyce ma potencjał zrewolucjonizować rynek. Omawiana technologia jest przede wszystkim wykorzystywana w prowadzeniu transakcji. Wobec tego istotnym zagadnieniem jest możliwość jej zastosowania do przeprowadzania oraz rozliczania transakcji kupna oraz sprzedaży energii elektrycznej, szczególnie pomiędzy jej mniejszymi wytwórcami i odbiorcami na podłożu lokalnym. Co więcej, bloki danych mogą przechowywać informacje związane ze świadectwami pochodzenia energii, uprawnieniami do emisji, wraz z całą historią takiego rejestru danych, przy jednoczesnej możliwości śledzenia jakiegokolwiek zmiany ich własności. Zastosowanie różnych modeli systemów opartych na sieci *blockchain* mogłoby ułatwić rozwój magazynów energii lub samochodów elektrycznych oraz wspomóc integrację aktualnych rozwiązań z różnorodnymi inteligentnymi urządzeniami.

Technologia *blockchain* może również w znaczący sposób zwiększyć rolę prosumentów. Mechanizm wykorzystujący dodatkowo inteligentne kontrakty co do zasady ułatwia integrację

20 M. Andoni, V. Robu, D. Flynn, S. Abram, D. Geach, D. Jenkins, P. McCallum, A. Peacock, *Blockchain Technology...*, s. 153; C. Burger, A. Kuhlmann, P. Richard, J. Weinmann, *Blockchain in the Energy...*, s. 22-23; V. Grewal-Carr, S. Marshall, *Blockchain Enigma Paradox...*, s. 30.

21 Zob. J. Wang, Q. Wang, N. Zhou, Y. Chi, *A Novel Electricity Transaction Mode of Microgrids Based on Blockchain and Continuous Double Auction*, „Energies” 2017, nr 10, s. 1974.

zarządzania magazynami energii, przepływami mocy w sieci oraz bilansowaniem zapotrzebowania i generacji²².

Dotychczas przeprowadzone badania wskazują, że praktyczne zastosowanie technologii *blockchain* do rozliczania oraz przeprowadzania transakcji kupna–sprzedaży energii elektrycznej na szerszą skalę będzie realizowane komercyjnie w perspektywie kilkunastu lub kilkudziesięciu lat. Niniejsze potwierdza liczba projektów dotyczących wykorzystania technologii *blockchain*, realizowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne. Jednocześnie komercyjne wykorzystanie omawianej technologii w sektorze elektroenergetycznym będzie wymagało całkowitej zmiany obecnej roli poszczególnych użytkowników rynku, od spółek energetycznych i operatorów systemu dystrybucyjnego, po lokalnych wytwórców, prosumentów oraz samych odbiorców, co może być dość kłopotliwe i trudne²³. Głównym problemem związanym z wykorzystaniem technologii *blockchain* są specjalistyczne wiadomości, bez których korzystanie z aplikacji jest niemożliwe. Kolejnym problemem jest również biegłość technologiczna, tj. umiejętność programowania oraz sprawne korzystanie z już zaprogramowanych aplikacji. Obecnie część społeczeństwa nie obsługuje urządzeń niezbędnych do korzystania z bazy danych, stworzonej za pomocą technologii *blockchain*.

Jednocześnie, pomimo wskazanych trudności i ograniczeń, zysk z komercyjnego wykorzystania technologii *blockchain* jest z pewnością wyższy. Szczególnie istotna jest w tym miejscu możliwa redukcja kosztów, dzięki ograniczeniu konieczności występowania pośredników oraz potencjalnej likwidacji stron trzecich niektórych procesów. Ponadto, wszelkie podatności na oszustwa mogłyby zostać znacząco zredukowane

Niezależnie od powyższego należy mieć na uwadze, że wykorzystanie technologii *blockchain* w sektorze elektroenergetycznym wiąże się z licznymi zagrożeniami. W piśmiennictwie wykazuje się bowiem, że pomimo bardzo wysokiego poziomu bezpieczeństwa, omawiana technologia jest narażona na cyberataki, które mogą sparaliżować funkcjonowanie lokalnego systemu elektroenergetycznego oraz doprowadzić do wycieku danych osobowych jego uczestników²⁴. Wykorzystanie technologii *blockchain* w sektorze elektroenergetycznym wiąże się także z ryzykiem wystąpienia awarii systemu na wczesnych etapach rozwoju z powodu braku doświadczenia stosowania tego typu aplikacji na dużą skalę²⁵. Problem występowania ewentualnych naruszeń bezpieczeństwa jest zatem bardzo realny, co może zniechęcać ewentualnych konsumentów do wykorzystywania takich rozwiązań. Ponadto, należy mieć na uwadze, że rozwój aplikacji opartych na technologii *blockchain* jest aktualnie bardzo kosztowny²⁶. Wdrożenie przedmiotowych rozwiązań wiąże się z zakupem nowej infrastruktury, takiej jak niestandardowy sprzęt ICT i oprogramowanie²⁷.

Występowanie wyżej wskazanych przeszkód w implementacji technologii *blockchain* w sektorze elektroenergetycznym stanowi także wyzwanie w sferze legislacyjnej. Z aprobatą

22 D. Mrowiec, M. Sołtysik, *Przykładowe możliwości wykorzystania...*, s. 142.

23 Tamże.

24 N. Wang, Q. Wang, N. Zhou, Y. Chi, *A Novel Electricity Transaction...*, s. 4.

25 M. Andoni, V. Robu, D. Flynn, S. Abram, D. Geach, D. Jenkins, P. McCallum, A. Peacock, *Blockchain Technology...*, s. 166.

26 Tamże.

27 T. Lundqvist, A. de Balanche, H.R.H. Andersson, *Thing-to-Thing Electricity Micro Payments Using Blockchain Technology*, w: *Global Internet of Things Summit (GIoTS). Proceedings papers*, IEEE, Geneva 2017, s. 8, <http://doi.org/10.1109/GIOTS.2017.8016254>.

należy zatem przyjąć innowacyjne regulacje wprowadzane w różnych krajach, które mają na celu wspierać i ułatwiać stosowanie nowych technologii w obrocie energią elektryczną. Należy bowiem wskazać, że wielu ustawodawców przyjęło mechanizmy wsparcia dla lokalnych lub wspólnotowych systemów energetycznych, które mają na celu obniżenie kosztów dla odbiorców, promowanie technologii niskoemisyjnych i walkę z kryzysem energetycznym²⁸. Technologia *blockchain* może istotnie przybliżyć realizację wzmiankowanych założeń. Jak się wydaje, ustanowienie nowych reguł na polskim rynku wymagałoby wprowadzenia pewnego stopnia elastyczności w ustalaniu taryf energii elektrycznej, które zasadniczo podlegają ścisłej reglamentacji²⁹. Niebagatelnym wyzwaniem jest także integracja lokalnych mikro-sieci z obecną scentralizowaną praktyką regulacyjną³⁰.

5. Zakończenie

Ilość oraz jakość przykładów dotyczących korzystania bądź opracowywania aplikacji opartych na *blockchainie*, omówionych w drugim podrozdziale, jasno wskazuje, że przedsiębiorstwa energetyczne na świecie dążą do skomercjalizowania omawianej technologii na rzecz rynku elektroenergetycznego. Zarazem złożoność oraz skompilowane zasady technologii sprawiają wiele trudności podczas samego projektowania aplikacji opartych na *blockchainie*. Jednocześnie, pomimo wskazanych trudności i ograniczeń, na komercyjnym wykorzystaniu technologii *blockchain* z pewnością można więcej zyskać niż stracić. Przodującym przykładem szans związanych z wykorzystaniem technologii *blockchain* jest redukcja kosztów energii elektrycznej, dzięki m.in. ograniczeniu likwidacji pośredników niektórych procesów.

Dokonywanie zautomatyzowanych transakcji w porównaniu do obecnych rozwiązań, prawdopodobnie byłoby dużo szybsze i prostsze. Chociaż same transakcje byłyby bardzo dobrze zabezpieczone, to jednocześnie dane wkodowane do aplikacji nie podlegają już dodatkowej kontroli. Inteligentne kontrakty po ziszczeniu się ustalonych wcześniej zdarzeń są automatycznie wykonywane, zatem nie ma tu już miejsca na celowościowe rozumienie zapisów umowy, ani na analizowanie zadośćuczynienia zasadzie słuszności. Każda transakcja zostanie automatycznie wykonana, nawet ta krzywdząca jedną ze stron, np. odbiorcę końcowego. Wobec powyższego, proces opracowywania aplikacji opartych na *blockchainie* jest żmudny. Każda niedoskonałość systemu oraz wkodowanych informacji musi zostać zauważona na etapie projektowania aplikacji. Brak profesjonalizmu i precyzji w korzystaniu z technologii *blockchain* może doprowadzić do nieodwracalnych skutków.

W świetle powyższego wydaje się, że interwencja polskiego ustawodawcy w zakresie uregulowania zagadnień związanych z wykorzystywaniem technologii *blockchain* oraz opartych na niej *smart contracts* m.in. w sektorze elektroenergetycznym jest nieunikniona.

28 Por. X. Tai, H. Sun, Q. Guo, *Electricity Transactions and Congestion Management Based on Blockchain in Energy Internet*, „Power System Technology” 2016, nr 12, s. 13.

29 Zob. J. Basden, M. Cottrell, *How Utilities are Using Blockchain to Modernize the Grid*, „Harvard Business Review” 2017, nr 24, s. 3.

30 Zob. M. Andoni, V. Robu, D. Flynn, S. Abram, D. Geach, D. Jenkins, P. McCallum, A. Peacock, *Blockchain Technology...*, s. 167.

Bibliografia

Niepublikowane interpretacje indywidualne Dyrektora KIS:

- Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 9 marca 2018 r., 0114-KDIP2-2.4010.2.2018.1.AG.
 Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 29 marca 2018 r., 0114-KDIP4.4012.2.2018.3.EK.
 Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 25 kwietnia 2018 r., 0111-KDIB2-3.4010.33.2018.1.AZE.
 Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 25 kwietnia 2018 r., 0111-KDIB2-3.4010.67.2018.1.AZE.
 Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 7 sierpnia 2018 r., 0111-KDIB2-3.4010.95.2018.4.KK.
 Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 22 października 2019 r., 0115-KDIT2-1.4011.322.2019.2.MK.

Opracowania

- Andoni M., Robu V., Flynn D., Abram S., Geach D., Jenkins D., McCallum P., Peacock A., *Blockchain Technology in the Energy Sector: A Systematic Review of Challenges and Opportunities*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2019, nr 100, s. 143-174.
- Basden J., Cottrell M., *How Utilities are Using Blockchain to Modernize the Grid*, „Harvard Business Review” 2017, nr 24, s. 1-4.
- Blockchain – an Opportunity for Energy Producers and Consumers?*, PwC Global Power & Utilities, PwC Verbraucherzentrale NRW, Düsseldorf 2016, <https://www.pwc.com/gx/en/industries/assets/pwc-blockchain-opportunity-for-energy-producers-and-consumers.pdf> [dostęp: 16.05.2021].
- Burger C., Kuhlmann A., Richard P., Weinmann J., *Blockchain in the Energy Transition a Survey Among Decision-makers in the German Industry*, Deutsche Energie-Agentur GmbH, Berlin 2016.
- Buterin V., *A Next Generation Smart Contract & Decentralized Application Platform. Ethereum White Paper*, https://blockchainlab.com/pdf/Ethereum_white_paper-a_next_generation_smart_contract_and_decentralized_application_platform-vitalik-buterin.pdf [dostęp: 13.01.2020].
- Flaga-Gieruszewska K., Gołaczyński J., Szostek D., *Sztuczna inteligencja, blockchain, cyberbezpieczeństwo oraz dane osobowe. Zagadnienia wybrane*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Gołaczyński J., *Sporządzanie umów elektronicznych. Komentarz praktyczny, wzory umów, orzecznictwo*, C. H. Beck, Warszawa 2017.
- Grewal-Carr V., Marshall S., *Blockchain Enigma Paradox Opportunity*, Deloitte, London 2016.
- Kubsik S., Drzewiecki Z., *Rozwiązywanie sporów powstałych na gruncie smart kontraktów*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21, s. 91-100.
- Livingston D., Sivaram V., Freeman M., Fiege M., *Applying Blockchain Technology to Electric Power Systems*, Council on Foreign Relations, Nowy Jork 2018.
- Lundqvist T., Balanche de A., Andersson H.R.H., *Thing-to-Thing Electricity Micro Payments Using Blockchain Technology*, w: *Global Internet of Things Summit (GIoTS). Proceedings papers*, IEEE, Geneva 2017, <http://doi.org/10.1109/GIOTS.2017.8016254>.
- Mengelkamp E., Notheisen B., Beer C., Dauer D., Weinhardt C., *A Blockchain-based Smart Grid Towards Sustainable Local Energy Markets*, „Computer Science – Research and Development” 2018, nr 33, s. 207-214.
- Mrowiec D., Sołtyś M., *Przykładowe możliwości wykorzystania technologii blockchain w elektroenergetyce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2018, nr 103, s. 133-144.
- Opitek P., *Kryptowaluty jako przedmiot zabezpieczenia i poręczenia majątkowego*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 6, s. 36-60.
- Szostek D., *Blockchain a prawo*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Szostek D., *Regulacje prawne drugiej dekady XXI wieku – dokąd zmierzamy? Czy zastąpi nas inżynieria prawa?*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 2, s. 115-119.
- Tai X., Sun H., Guo Q., *Electricity Transactions and Congestion Management Based on Blockchain in Energy Internet*, „Power System Technology” 2016, nr 12, s. 3630-3638.
- Wang J., Wang Q., Zhou N., Chi Y., *A Novel Electricity Transaction Mode of Microgrids Based on Blockchain and Continuous Double Auction*, „Energies” 2017, nr 10, s. 1-22.

Wang N., Zhou X., Lu X., Guan Z., Wu L., Du X., Guizani M., *When Energy Trading meets Blockchain in Electrical Power System: The State of the Art*, „Applied Sciences” 2019, nr 9, s. 1-31.

Netografia

Deptuła E., *Co to jest blockchain i jakie może mieć znaczenie z punktu widzenia ekonomii?*, <https://www.lazarski.pl/wydzialy-i-jednostki/instytuty/wydzial-ekonomii-i-zarzadzania/centrum-technologii-blockchain/co-to-jest-blockchain-i-jakie-moze-miec-znaczenie-z-punktu-widzenia-ekonomii/> [dostęp: 13.01.2020].

Eon i Enel handlują energią elektryczną wykorzystując Blockchain, <https://swiatoze.pl/eon-enel-handluja-energia-elektryczna-wykorzystujac-blockchain/> [dostęp: 14.01.2020].

PRAWO I POLITYKA PODATKOWA W CZASACH ANTROPOCENU. SZANSE I ZAGROŻENIA DLA SEKTORA ENERGETYCZNEGO

LAW AND TAX POLICY IN ANTHROPOCENE TIMES. THE OPPORTUNITIES AND THREATS FOR THE ENERGY SECTOR

Abstrakt

Przybliżając prowadzoną w naukach przyrodniczych i humanistycznych debatę na temat antropocenu, artykuł stanowi punkt wyjścia dla omówienia jej wpływu na międzynarodowe prawo środowiska oraz na kierunki rozwoju polityk podatkowych na poziomach od globalnego po lokalny.

Ryzyko klimatyczne, które niesie antropocen, prowadzi do reformułowania starych bądź do wyłaniania się nowych zasad prawa międzynarodowego, takich jak zasada sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Powyższerodki także liczne postulaty kierowane pod adresem polityk podatkowych, takich jak wprowadzenie jednolitego podatku węglowego. Na tym tle zarysowane zostały tytułowe szanse i zagrożenia dla sektora energetycznego.

Elementem integrującym lokalne polityki podatkowe z prawem i polityką międzynarodową i gwarantującym ich realizację może stać się Europejski Zielony Ład. Co istotne, aktualna polityka Unii Europejskiej stwarza podstawy do tego, aby przypuszczać, że pandemia COVID-19 i kryzys gospodarczy spowoduje efekt „ucieczki do przodu”, który może przyspieszyć proces implementacji rozwiązań odpowiadających strategii Europejskiego Zielonego Ładu.

Słowa kluczowe: polityka podatkowa, energetyka, zmiany klimatu, antropocen, agenda ONZ, zrównoważony rozwój, zasada sprawiedliwości międzygeneracyjnej, zielona transformacja gospodarcza, gospodarka zero-emisyjna

Abstract

The article brings forward the international debate on the Anthropocene and the history of sustainable development. Using this basis, this article discusses the impact of the Anthropocene debate taking place in the natural sciences and humanities, both on international environmental law and on the development of tax policies from global to local levels.

The climate risk posed by the Anthropocene is leading to the reformulation, or the emergence, of new principles of international law, such as the principle of intergenerational justice. This situation also gives rise to numerous postulates directed towards tax policies, such as the implementation of a uniform carbon tax

Against the background of the situation ushered in by the new era, the key opportunities and threats for the energy sector are outlined. From this perspective, the European Green Deal may become an element that integrates local tax policies with international law and policy, guaranteeing their implementation at the local level. Importantly, the current policy of the European Union allows us to assume that the COVID-19 pandemic will cause the effect of „running ahead” as a response to the economic crisis, which may accelerate the process of applying measures corresponding to the strategy of implementing the European Green Deal.

Keywords: tax policy, energy, climate change, anthropocene, UN agenda, sustainable development, intergenerational justice, green economic transition, zero-carbon economy, global environmental governance

1. Wprowadzenie

21 maja 2019 roku, zgodnie z wytycznymi Podkomisji ds. Czwartorzędowej Stratygrafii oraz Międzynarodowej Komisji ds. Stratygrafii, Grupa Robocza ds. Antropocenu (przy obecności 97% uprawnionych do głosowania) w sposób wiążący uchwaliła, że antropocen powinien być nową nazwą dla trwającej epoki w rozumieniu chronostratygraficznym¹. Nowa nazwa epoki zostanie wprowadzona w 2021 roku².

Twierdzenie J. Knighta, że człowiek stał się globalną siłą sprawczą zdolną oddziaływać na wszystkie ekosystemy ziemi, tj. ukształtowanie wybrzeży i koryt rzek, erozję gleb, stan wód gruntowych, naturalne cykle biochemiczne, procesy sedymentacyjne czy nawet ruchy górotwórcze – żywo dyskutowane na 35 Międzynarodowym Kongresie Geologicznym w Kapsztadzie w 2016 – stało się faktem normatywnym³.

Fakt ten nie pozostaje bez wpływu na międzynarodowe prawo środowiska oraz kierunki rozwoju polityk podatkowych na poziomach od globalnego po lokalny. Ryzyko klimatyczne, które niesie antropocen, prowadzi do reformułowania zasad prawa międzynarodowego, takich jak zasada sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Sytuacja ta rodzi także liczne postulaty kierowane pod adresem polityki podatkowej (np. wprowadzenie jednolitego podatku węglowego). Celem niniejszego artykułu jest zarysowanie tytułowych szans i zagrożeń dla sektora energetycznego, które niesie antropocen. Powyższym założeniom podporządkowano kolejne części pracy.

W części pierwszej przybliżono i przedstawiono Antropocen jako biogeofizyczną kategorię pojęciową. Takie ujęcie tytułowego zagadnienia prowadzi do konieczności rewindykacji XX-wiecznego paradygmatu (wzrostowo-postępowego) nauk ekonomicznych z perspektywy nauk ścisłych. Na gruncie tego paradygmatu przyjmowano, że granice rozwoju oraz wzrostu globalnej gospodarki są niezdeteminowane przez pojemność ekologiczną biosfery, przyjmując, że w dłuższym okresie produkty uboczne rozwoju globalnej gospodarki zostaną zmetabolizowane przez ekosystemy ziemi. Hipoteza samobilansującej się Gai nie wytrzymuje jednak konfrontacji z faktami przedstawionymi przez badaczy i badaczki z obszarów nauk o klimacie. Ewolucji koncepcji zrównoważonego rozwoju – poczynając od XX-wiecznych teorii postępu, po zasadę sprawiedliwości międzygeneracyjnej oraz koncepcję *global environmental governance* – poświęcono drugą część pracy. Część ta została wzbogacona o wnioski płynące z raportów ONZ (U'Thanta, Brundtland oraz Ksentini), które stanowią podstawę do wyprowadzenia z nich zasad prawa międzynarodowego i postulatów kierowanych pod adresem polityk podatkowych.

Część trzecią poświęcono politykom podatkowym, które mogą przyczynić się do urzeczywistnienia zasad zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwości międzygeneracyjnej, jak również – mogą stać się instrumentem *global environmental governance*. Rozważania podnoszone

1 *Subcommission on Quaternary Stratigraphy*, <http://quaternary.stratigraphy.org/working-groups/anthropocene> [dostęp: 8.05.2020].

2 M. Subramanian, *Anthropocene Now: Influential Panel Votes to Recognize Earth's New Epoch*, <https://www.nature.com/articles/d41586-019-01641-5> [dostęp: 8.05.2020].

3 *35th International Geological Congress*, <http://www.35igc.org/symposiumdetail/69/earth-systems-in-the-anthropocene> [dostęp: 8.05.2020].

w tej części prowadzą do kwestii pragmatycznych, związanych z ujednoceniami podatków paliwowych w obszarze OECD oraz pozytywnym wpływem tych podatków na środowisko.

Powyższe rozważania są kontynuowane w części czwartej, w której naświetlono trudności i ryzyka związane z projektowaniem polityk podatkowych w antropocenie, zachodzące zarówno w aspekcie czysto ekonomicznym, jak i społecznym. Z jednej strony należy uwzględnić takie kwestie jak: 1) jednolity wskaźnik emisji dla produktów ubocznych wzrostu gospodarki; 2) problem internalizacji kosztów rozwoju gospodarczego; 3) metodę dyskutowania kosztów emisji gazów cieplarnianych. Z drugiej strony brakuje dostatecznie precyzyjnych danych wyjściowych na poziomie biogeofizycznym, ile czasu dzieli nas od katastrofy klimatycznej (sfera niepewności klimatycznej). Powoduje to, że w naukach ekonomicznych spory zaczynają się już na poziomie wyceny społecznych kosztów emisji dwutlenku węgla, a więc pytania o to, ile jesteśmy w stanie poświęcić już dziś dla ratowania klimatu w przyszłości. U źródeł zasygnalizowanych problemów tkwią jednak bardziej fundamentalne pytania, a mianowicie, o to, czy kosztem jest przeciwdziałanie zmianom klimatu, dostosowanie się do zmian, czy też uniknięcie potencjalnych szkód klimatycznych?

W części piątej powyższe pytania dotyczące kierunków projektowania polityk podatkowych w antropocenie sprowadzone zostały do dwóch wymiarów: biogeofizycznego, z perspektywy którego poszczególne problemy konkretnych polityk ułożono w ramach tzw. granic planetarnych, składających się łącznie na stan ekosystemów ziemi, i prawnomiędzynarodowego.

Cześć szósta przedstawia Europejski Zielony Ład jako strategię regionalną, integrującą poziom prawnomiędzynarodowy (Agenda ONZ na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030) z lokalnymi strategiami rozwoju (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.). Na tle obu polityczno-prawnych projektów o zasięgu globalnym zasygnalizowane zostały tytułowe szanse i zagrożenia dla sektora energetycznego. Z jednej strony szanse te wynikają z procesów, których nie sposób zatrzymać lokalnie, z drugiej strony – procesy te na poziomie regionalnym są dodatkowo napędzane takimi planami, jak plany odbudowy Europy po pandemii COVID-19.

2. Antropocen jako kategoria *hard science*

Termin antropocen został rozpowszechniony w 2000 roku przez P.J. Crutzena i E.F. Stoermera. Zdaniem naukowców skala antropogenicznej presji na ekosystemy ziemi stała się tak wielka, że dotychczasowa epoka holocenu przestała być terminologicznie adekwatna do opisu działalności człowieka, która w coraz większym stopniu wyrasta do roli centralnej siły geologicznej i ekologicznej zdolnej modyfikować i dostosowywać środowisko do własnych potrzeb⁴. Przykładami, które świadczą o rozmiarach antropogenicznej presji człowieka na ekosystemy ziemi, są m.in.⁵: eksploatacja paliw kopalnych, które powstawały kilkaset milionów lat w naturalnych procesach geologicznych w stopniu prowadzącym do ich całkowitego wyczerpania w ciągu kilku następnych pokoleń;

- 1) dwukrotnie większa emisja dwutlenku siarki do atmosfery niż suma wszystkich emisji naturalnych;

4 P.J. Crutzen, E.F. Stoermer, *The Anthropocene*, „Global Change Newsletter” 2000, nr 41, s. 17-18.

5 Tamże.

- 2) dwukrotnie większa emisja metanu do atmosfery i o 30% zwiększona emisja do atmosfery dwutlenku węgla;
- 3) wprowadzanie przez człowieka do obiegu azotu w postaci nawozów sztucznych, w większej ilości niż zawierają go wszystkie ekosystemy planety;
- 4) przekształcenie powierzchni ziemskiej w 30-50% przy zużyciu świeżej wody przekraczającej 50% dostępnych zasobów;
- 5) poławianie ponad 25% pierwotnej produkcji oceanicznej w strefach upwellingu i 35% w strefie szelfu kontynentalnego.

Po 20 latach od publikacji wyżej powołanych wyników badań P.J. Crutzena i E.F. Stoermera – gdy postęp nauki w dziedzinie klimatu przyrasta geometrycznie – zarysowanym wyżej twierdzeniem towarzyszą bardziej pesymistyczne prognozy. Dziś już wiemy bowiem, że szeroko dyskutowane globalne ocieplenie stanowi jedynie jeden z efektów przekraczania kolejnych granic planetarnych. Przekroczenie wszystkich z dziewięciu granic planetarnych najprawdopodobniej spowoduje przekroczenie progu planetarnego związanego z istotnymi biogeofizycznymi właściwościami planety, zmieniając w sposób nieliniowy warunki życia na ziemi. Zmetabolizowanie przez ekosystemy ziemi produktów ubocznych działalności człowieka (o czym w powołanych niżej badaniach pisali A.L. Berger i M.-F. Loutre) nie będzie już możliwe, gdyż ekosystemy te ulegną destrukcji, zaś planeta znajdzie się w odmiennym stanie geologicznym⁶.

Przyjmuje się, że pomiędzy przekraczaniem granic planetarnych, a przekroczeniem progu planetarnego, które spowoduje nieodwracalne przejście planety do odmiennego stanu geologicznego, istnieją swojego rodzaju punkty przelomowe (*tipping points*) związane z zaburzeniami subsystemów na poziomie kontynentalnym. Jako przykład można tu wskazać na wpływ zmiany w długości wegetacji roślin tundry i związane z tym zjawiskiem topnienie zmarzliny syberyjskiej, powodujące uwalnianie się pokładów metanu oraz dwutlenku węgla do atmosfery. Innym przykładem jest wydłużenie arktycznego lata, co z kolei prowadzi do podniesienia poziomu mórz i oceanów, a w konsekwencji lokalnego ochłodzenia się temperatury wody, co z kolei prowadzi do zaburzenia cyrkulacji warstw powierzchniowych wody i wymiany gazowej⁷.

Najdalej idącym problemem związanym z budowaniem modeli klimatycznych i formułowaniem klimatycznych prognoz (takich jak zarysowane w niniejszej części) jest nieliniowa strefa niepewności klimatycznej, która oddziela kolejne granice planetarne od progu planetarnego. Wiąże się ona z ryzykiem zaistnienia dodatkiego sprzężenia zwrotnego i nagłej utraty kontroli nad możliwościami ograniczania antropogenicznej presji na klimat, a w konsekwencji utratą kontroli nad przebiegiem zmian klimatycznych⁸.

Symulacje komputerowe i modele umożliwiające przewidywanie stanu klimatu za sprawą skokowego postępu technologicznego zaczęły powstawać dopiero w latach 80. minionego wieku. Jeszcze w latach 50. analizy tego rodzaju nie były prowadzone z wykorzystaniem kom-

6 J. Rockström, *Planetary Boundries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, „Ecology and Society” 2009, t. 14, s. 3 i n., <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/> [dostęp: 5.08.2021].

7 T.M. Lenton i in., *Tipping Elements in the Earth's Climate System*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2008, t. 105, s. 1-3, <https://www.doi.org/10.1073/pnas.0705414105>.

8 J. Rockström i in., *A Safe Operating Space for Humanity*, „Nature” 2009, nr 461, s. 474, <https://www.nature.com/articles/461472a> [dostęp: 5.08.2021].

puterowych metod obliczeniowych. Sytuacja ta rodzi problemy metodologiczne związane z porównywalnością wskaźników oraz koherencją analiz opartych na danych historycznych. Wreszcie problemem jest także to, że do lat 80. nie było technicznej możliwości dokonywania globalnych pomiarów klimatu obejmujących rozproszone współzależące zmiany w litosferze, hydrosferze i atmosferze, zaś istniejące modele pogodowe były do tego celu nieadekwatne⁹.

Nie sposób przybliżyć wszystkich problemów metodologicznych związanych z oceną skutków antropogenicznej presji człowieka na ekosystemy ziemi, ani również skali samych zmian, o której mówił J. Knight na Międzynarodowym Kongresie Geologicznym w Kapsztadzie. Z perspektywy celu niniejszej pracy, wystarczy jednakże w tym miejscu powiedzieć, że w ciągu 10-lat od zaproponowania przez P.J. Crutzena i E.F. Stoermera terminu antropocen, termin ten w 2021 r. zacznie wchodzić do podręczników geografii jako nowa nazwa epoki¹⁰. Jak podnosi S. Yearley nie ma obecnie publikacji, która obala zarysowane wyżej twierdzenia klimatologów¹¹. Ich negowanie, jest jedynie wyrazem denializmu klimatycznego, przy czym publikacje takie nie są nawet przyjmowane w zagranicznych recenzowanych czasopiśmie naukowych¹². W tym kontekście, również polska badaczka – E. Bińczyk przekonuje, że debata na temat antropocenu może stać się jedną z najważniejszych kwestii podnoszonych w XXI wieku¹³. Świadczy o tym m.in. 5,2 miliona rekordów w wyszukiwarce Google (w maju 2020 r.) i ponad 1350 artykułów w bazie SAGE Journals.

9 Zob. P.N. Edwards, *A Vast Machine Computer Models, Climate Data, and the Politics of Global Warming*, The MIT Press, London 2010, s. 83-88, 337-340, 433-439. Jeszcze w latach 70. dyskutowano, kiedy skończy się trwający od 10 tysięcy lat interglacjał i rozpocznie się kolejne zlodowacenie, którego pojawienie się związane jest ze zmianami w stopniu nasłonecznienia planety oraz wahaniami orbity ziemskiej względem słońca, a które to stanowi naturalny cykl zmian klimatu na ziemi (zob. A. Berger, M.F. Loutre, *An Exceptionally Long Interglacial Ahead?*, „Science” 2002, t. 297, s. 1287-1288, <https://www.doi.org/10.1126/science.1076120>). Model ten nie uwzględniał jednak emisji dwutlenku węgla do atmosfery, będących wynikiem działalności człowieka. Zgodnie z drugim modelem, w którym uwzględniono zmiany w pokrywie lodowcowej, trwający interglacjał miał się przedłużyć o 50-75 tysięcy lat. Trzeci model zakładał, że kolejne zlodowacenie nastąpi nie wcześniej niż za 100 tysięcy lat. Taka sytuacja miała miejsce w historii planety tylko raz i była związana z poziomem dwutlenku węgla w atmosferze wynoszącym około 280 ppm (liczba części na milion). Model ten jako jedyny uwzględniał antropogeniczne poziomy emisji dwutlenku węgla do atmosfery. W prowadzonych analizach za punkt wyjścia dla dalszych predykcji przyjęto aktualny wówczas poziom dwutlenku węgla, który wynosił 370 ppm. Doprowadziło to autorów do konkluzji, że sama asymilacja tej ilości gazu cieplarnianego przez ekosystemy ziemi zajmie kolejne 50 tysięcy lat. Utrata kontroli nad emisjami dwutlenku węgla do atmosfery może natomiast doprowadzić do nieodwracalnego efektu szklarniowego w skutek którego pokrywy lodowcowe ulegną całkowitemu roztopieniu, co oznacza, że nie będzie już powrotu do kolejnego zlodowacenia, lecz nastąpi bezpośrednie przejście do następnego okresu geologicznego planety (zob. tamże, s. 1287-1288).

10 M. Subramanian, *Anthropocene Now*, dz.cyt.

11 E. Bińczyk, *Problem sceptycyzmu wobec zmiany klimatycznej a postkonstrukttywizm*, „Przegląd Kulturoznawczy” 2013, t. 15, s. 48-51.

12 N. Oreskes, E.M. Conway, *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, Bloomsbury, New York 2010, s. 214.

13 E. Bińczyk, *Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropocenu*, PWN, Warszawa 2018, s. 13-14.

3. Od XX-wiecznych teorii postępu przez zrównoważony rozwój po *global environmental governance*

Dążenie do zrównoważenia rozwoju ekonomicznego, społecznego i środowiskowego ma swoje początki w latach 60. Idea zrównoważoności w zmienionym kształcie pojawiała się i odchodziła na dalszy plan wraz z wahaniami cykli koniunkturalnych globalnej gospodarki. Historia ewolucji tej koncepcji, poczynając od XX-wiecznych teorii postępu, a kończąc na zasadzie sprawiedliwości międzygeneracyjnej, w pełni ukazuje wielowymiarowość debaty na temat antropocenu oraz jej związek z polityką i prawem międzynarodowym. Na tle idei zrównoważoności w pełni można dostrzec także kierunki i cele działania poszczególnych agend ONZ, a w ujęciu regionalnym – dokładniej zrozumieć poszczególne elementy strategii przekształcenia gospodarki Unii Europejskiej w zero-emisyjną, zasobooszczędną gospodarkę, w której ma nastąpić oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużywania zasobów.

Z dzisiejszej perspektywy wiemy, że skończona pojemność ekologiczna biosfery jest nie do pogodzenia z paradygmatem samobilansującej się Gai, zgodnie z którym w dłuższym okresie produkty uboczne wzrostu gospodarczego zostaną zmetabolizowane przez systemy ziemi¹⁴. Dziś wiemy także, że sama asymilacja dotychczasowej aktywności człowieka przez ekosystem planety zajmie 50 000 lat¹⁵.

Niedostrzeganie tej kwestii powodowało, że do lat 60. nie problematyzowano granic rozwoju, czy wzrostu gospodarczego¹⁶. Wówczas, zgodnie z paradygmatem wzrostowym, niekwestionowaną miarą rozwoju był wzrost efektywności eksploatacji: ziemi, pracy i kapitału (A. Smith, D. Ricardo)¹⁷. Zgodnie natomiast z paradygmatem postępowym, rozwój był wykładnikiem postępu czynników produkcji oraz procesów technologicznych (C. Clark, A. Lewis)¹⁸. Pierwszy paradygmat zakładał, że czynniki produkcji, na których opiera się wzrost, podlegają liniowej eksploatacji bez dodatkowych nakładów, zaś drugi – że ich rozwój jest nieograniczony¹⁹. Oba paradygmaty zaczęły się załamywać pod koniec lat 60.²⁰

14 Zob. M. Popkiewicz, *Rewolucja energetyczna? Ale po co?*, Sonia Draga, Katowice 2016, s. 58-59.

15 A. Berger, M.F. Loutre, *An Exceptionally...*, s. 1287-1288.

16 Oba pojęcia wywodzą się z XX-wiecznych teorii ekonomicznych. Zob. szerzej R. Cameron, L. Neal, *A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present*, Oxford University Press, New York 1993, s. 3-19, 324-347.

17 Tamże.

18 Tamże.

19 Ł. Pięta, *Zrównoważony wzrost gospodarczy w teoriach i modelach wzrostu i rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2016, t. 2, s. 52-54, <https://www.doi.org/10.18778/1429-3730.43.04>.

20 E. Rokicka, W. Woźniak, *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, interpretacje, konteksty*, Katedra Socjologii Ogólnej Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016, s. 6-8. Z dzisiejszej perspektywy teza, że światowa gospodarka (globalne PKB) nie jest w stanie rosnąć w dotychczasowym tempie w sposób nieograniczony, nie budzi już tak silnych kontrowersji jak w latach 70., kiedy teza ta stała się częścią debaty publicznej wokół opublikowanego Raportu Klubu Rzymskiego. Raport wskazywał, że przy utrzymaniu wzrostu gospodarczego, wzrost zużycia zasobów naturalnych i zanieczyszczeń doprowadzi do załamania globalnej gospodarki (zob. D.H. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *The Limits to Growth. Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York 1972, s. 88-129). Wynika to z faktu, że obieg wykorzystywanych w obrocie zasobów może przekroczyć pojemność biosfery, która nie wzrasta, a przez którą należy rozumieć zdolność biosfery do absorpcji zanieczyszczeń przy stałym poziomie eksploatacji zasobów i rosnącym poziomie kosztów tych zasobów, tj. kosztów recyklingu produktów ubocznych rozwoju gospodarki (zob. M. Popkiewicz, *Rewolucja energetyczna...*, s. 58-59). Wyniki raportu Klubu Rzymskiego zostały

Kolejną koncepcją była koncepcja zielonego wzrostu lat 70., która w założeniu miała godzić postulaty wzrostowo-postępowe z problemami skończonej pojemności biosfery. Koncepcja ta w dalszym ciągu nie odseparowała jednak wzrostu gospodarczego od zużywania zasobów, co uniemożliwiało dostrzeżenie obiegu produktów ubocznych wzrostu w cyklu metabolicznym planety²¹. Związek ten dostrzeżono dopiero za sprawą przełomowego raportu U'Thanta, który wprost wskazywał, że okres cyrkulacji w środowisku produktów ubocznych wzrostu stanowi zagrożenie dla dobrobytu ludzkości²².

W latach 80. – na tle studiów nad rozwojem gospodarczym i społecznym świata – pojawiła się koncepcja zrównoważonego rozwoju, wiążąca się z odkryciem nowych wskaźników rozwoju opartych o szeroko rozumianą jakość życia. Na powrót idei lat 60 było jednak przedwcześnie. W latach 80. wysoko rozwinięte kraje świata zachodu znajdowały się u progu globalizacji, wzrostu dobrobytu, rozwoju mediów, masowej turystyki, transportu i komunikacji; a towarzyszące temu nastroje społeczne, odsunęły na dalszy plan dopiero odkryte problemy z zakresu nierównowagi w dystrybucji bogactwa w innych częściach świata.

W kolejnej dekadzie z całą siłą uwidoczniły się takie zagadnienia jak dewastacja lokalnych i unikalnych ekosystemów, zadłużenie i problemy strukturalne krajów trzeciego świata, częstokroć spowodowane formami wcześniej udzielonej im pomocy. Sytuacja ta na skutek oddolnej presji politycznej wymusiła zmianę reguł planowania i zarządzania gospodarką światową. Dzięki raportowi Brundtland²³ zaczęto dostrzegać, że kierunki oraz dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego nie zakłóca ekosystemów planety oraz umożliwiała zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń. Za sprawą powołanego raportu dokonało się przekształcenie koncepcji zrównoważonego rozwoju polityki zrównoważonego rozwoju skupione wokół koncepcji *global environmental governance*, która wybrzmiała na konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r., a następnie została potwierdzona w Deklaracji z Rio²⁴ w sprawie środowiska. W ten sposób koncepcja zrównoważonego rozwoju została przeniesiona na pierwszy plan, przyczyniając się do budowy kompromisu pomiędzy dwoma konkurencyjnymi dotąd wartościami: rozwojem społeczno-gospodarczym oraz ochroną środowiska²⁵.

Tak więc osiągnięcie zrównoważonego rozwoju zostało ściśle powiązane z koniecznością dokonania globalnej transformacji gospodarki i społecznych wzorców konsumpcji oraz produkcji. Zdaniem autorów raportu nawet wąskie podejście do rozwoju – rozumiane jako

zwyfikowane w kolejnym badaniu przeprowadzonym 40 lat później. W badaniach tych zgodność predykcji modelu rozwoju z lat 70. ze stanem środowiska w pierwszej dekadzie XXI wieku została potwierdzona (zob. C.A. Hall, J.W. Day, *Revisiting the Limits to Growth After Peak Oil*, „American Scientist Online” 2009, t. 97, <https://www.esf.edu/efb/hall/2009-05Hall0327.pdf> [dostęp: 6.06.2020]). Po dwóch latach badania zostały powtórzone. Podsumowując ich wyniki U. Bardi stwierdził, że rzeczywistość odwzorowana w modelach lat 70. stała się faktem XXI wieku (zob. U. Bardi, *The Limits to Growth Revisited*, Springer, New York 2011, s. 101-104).

21 D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *The Limits...*, s. 87-129.

22 General Assembly Resolution 2398 on Problems of the Human Environment (Dec. 1968), „IUCN Environmental Policy and Law Paper” 1973, t. 5, s. 19-22.

23 Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, s. 40 i n., <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [dostęp: 10.05.2020].

24 Rio Declaration on Environment and Development, Rio 1992, http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF [dostęp: 10.05.2020].

25 J.E. Viñuales, *Sustainable Development in International Law*, w: L. Rajamani, J. Peel (red.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, OUP, Oxford 2019, s. 3-23, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3307841 [dostęp: 4.08.2021].

rozwój technologiczny *sensu stricto* – oznacza troskę o równość społeczną i równość między-pokoleniową, także w odniesieniu do przyszłych pokoleń²⁶. W konsekwencji jako niezbędne przedstawiono ponowne otwarcie debaty nad takimi zagadnieniami jak zmiana w sposobie podziału kosztów i korzyści rozwoju oraz dostępu do zasobów stanowiących międzypokoleniowe dziedzictwo całej ludzkości.

Za kolejny kamień milowy na drodze do uniezależnienia wartości związanych z ochroną środowiska od wartości związanych z rozwojem gospodarczym należy uznać raport Ksentini²⁷. Stworzył on podstawy dla rozwoju koncepcji *human rights based approach*, opartej na prawach człowieka i stanowiącej ramy koncepcyjne i standardy operacyjne ukierunkowane na promowanie i ochronę praw człowieka, a dzięki temu ochronę autonomicznych wartości środowiska naturalnego, do którego kolektywne prawa przysługują całej ludzkości.

Oba raporty, z pozoru paradoksalnie, doprowadziły do tego, że koncepcja *sustainable development* stopniowo zaczęła się wyczerpywać już pod koniec pierwszej dekady XXI wieku – w części, w jakiej dotychczasowa polityka środowiskowa wiązała się ze zobiektywizowanymi kryteriami ekonomicznymi²⁸. Jako kolejne wyzwanie dla dobrobytu całej ludzkości zaczęto postrzegać transformację globalnej gospodarki w kierunku gospodarki zero-emisyjnej. Na tym tle nastąpił powrót do takich koncepcji jak *degrowth*²⁹ czy *eco-development*³⁰.

Rozdźwięk pomiędzy wartościami ekonomicznymi a wartościami humanistycznymi pogłębił się po kryzysie finansowym zapoczątkowanym na rynku kredytów hipotecznych subprime w Stanach Zjednoczonych. W debacie publicznej wprost zaczęły pojawiać się pytania o solidarność społeczną, cele konsumpcji, granice wymiany handlowej oraz produkcji, wykorzystywane środki produkcji, kierunki dystrybucji bogactwa, czy wreszcie – kwestie ideologicznego uwikłania czystych modeli ekonomicznych, które są kształtowane przez określone reguły preferencji aksjologicznych³¹.

U progu drugiej dekady XXI wieku szybki postęp w dziedzinie nauk o klimacie zapoczątkował ponowne otwarcie kwestii sprawiedliwości międzypokoleniowej oraz powrót do ekoetyki³². W ten sposób relacja człowieka do środowiska uzupełniona została o zobowiązanie moralne względem przyszłych pokoleń oraz samego środowiska jako ko-podmiotu. Kwestie te

26 Report of the World Commission on Environment and Development..., s. 40 i n.

27 Human rights and the environment: final report prepared by Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur, <https://digitallibrary.un.org/record/226681#record-files-collapse-header> [dostęp: 8.05.2020].

28 R. Guha, *Environmentalism: a Global History*, Longman, Delhi 2000, s. 27 i n.

29 N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge 1971, s. 294-307.

30 K. Mellos, *Perspectives on Ecology. A Critical Essay*, Palgrave Macmillan, London 1988, s. 59 i n.

31 R. Irwin, *Introduction*, w: R. Irwin (red.), *Climate Change and Philosophy. Transformational Possibilities*, Bloomsbury Publishing, New York 2010, s. 2-9; zob też: T. Piketty, *Kapitał XX wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015; D.A. Brown, *The Role of Law in Sustainable Development and Environmental Protection Decisionmaking*, w: J. Lemons, D.A. Brown (red.), *Sustainable Development: Science, Ethics, and Public Policy*, Springer, Dordrecht 1995, s. 64 i n., https://www.doi.org/10.1007/978-94-015-8492-0_5.

32 W. Tyburski, *Powstanie i rozwój filozofii ekologicznej*, „Problemy Rozwoju” 2006, nr 1, s. 7, <https://ekorozwoj.pollub.pl/no1/b.pdf> [dostęp: 4.08.2021].

zostały podjęte przez nurty ekobiofeminizmu³³, ekohumanistyki³⁴ czy ekoetykę chrześcijańską³⁵, a także wzmocnione ze strony prawnofilozoficznej³⁶.

Symbolem drugiej dekady XXI wieku, a zarazem nadchodzącej zielonej rewolucji, stało się słynne przemówienie G. Thunberg podczas szczytu ONZ w Nowym Jorku. Na jego tle jednoznacznie wzrosła presja polityczna na wprowadzenie ekologicznej polityki podatkowej, redystrybucję zasobów, modyfikację wzorców konsumpcyjnych, wprowadzenie restrykcyjnych wymogów emisyjnych, nowych metod dystrybucji i zarządzania łańcuchami dostaw, nowych technologii produkcji przemysłowej, roślinnej i chowu zwierząt, czy nowych modeli rozwoju aglomeracji miejskich³⁷.

Przedstawione wyżej dylematy rozwoju gospodarczego XXI wieku skupiają się jak w soczewce w pytaniu, jak dokonać przekształcenia globalnej gospodarki, by zaspokoić potrzeby obecnego pokolenia nie pozbawiając tej możliwości przyszłym pokoleniom, godząc wytrzymałość ekologiczną planety, minimalne potrzeby i uzasadnione oczekiwania?³⁸

Zadane pytanie stanowi jedną z propozycji tego, jak można rozumieć treść zasady sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Urzeczywistnianie tej zasady możliwe jest w drodze przekształcenia wartości moralnych w wartości kultury prawnej, czemu sprzyja traktowanie ludzkości jako całości swoistej wspólnoty międzygeneracyjnej, której przynależą określone prawa kolektywne³⁹. Swoistym przedmiotem (łącznikiem), na który projektowane byłyby tak rozumiane prawa, byłoby środowisko, rozumiane jako wspólne dziedzictwo ludzkości i integralna część człowieczeństwa, a zarazem podstawowy warunek rozwoju społeczno-ekonomicznego wszystkich pokoleń⁴⁰. W roli depozytariusza rozumianych w ten sposób wartości są upatrywane międzynarodowe instytucje lub powołane do tego organy, które konstytuują cele abstrakcyjnej wspólnoty międzygeneracyjnej, zapewniając ciągłość celów i gwarantując ich realizację w przyszłości⁴¹. Debata na temat antropocenu przesuwa ku centrum problematykę zrównoważoności

-
- 33 D. Haraway, *Staying with the Trouble: Making Kin in the Chthulucene*, Duke University Press, Durham–London 2016, s. 117-126.
- 34 D. Probuska, *Filozoficzne podstawy idei praw zwierząt*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych „Universitas”, Kraków 2013, s. 49 i n.
- 35 Ojciec Święty Franciszek, *Encyklika Laudato si’ Ojca Świętego Franciszka poświęcona trosce o wspólny dom*, https://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa/francesco_20150524_enciclica-laudato-si_pl.pdf [dostęp: 8.05.2020].
- 36 J.A. Corlett, *The Philosophy of Joel Feinberg*, „The Journal of Ethics” 2006, t. 10, s. 131-191.
- 37 R. Fücks, *Zielona rewolucja, Książka i Prasa*, Warszawa 2016, s. 146-147; zob. też W.B. Barker, *Expanding the Study of Comparative Tax Law to Promote Democratic Policy: The Example of the Move to Capital Gains Taxation in Post-Apartheid South Africa*, „Penn State Law Review” 2005, t. 109, s. 101-105; zob. też P. Wiatrowski, *Polityka podatkowa państwa a nierówności społeczne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, t. 54, s. 84-85, <https://www.doi.org/0.15584/nsawg.2018.2.5>.
- 38 Por. M. M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 29, 31, 33-34.
- 39 M. Golding, *Limited Obligations to Future Generations*, w: L.P. Pojman, P. Pojman (red.), *Environmental Ethics: Readings in Theory and Application*, Wadsworth Publishing, Belmont 2008, s. 360 i n.; zob. też A. de-Shalit, *Why Posterity Matters*, Routledge, London–New York 1995, s. 13 i n.
- 40 K. Baslar, *The Concept of Common Heritage of Mankind in International Law*, Kluwer Law International, The Hague 1998, s. 76 i n.
- 41 *Models for Protecting the Environment for Future Generations*, Harvard 2008, s. 12-23, http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2013/02/Models_for_Protecting_the_Environment_for_Future_Generations.pdf [dostęp: 8.05.2020].

wraz z koncepcją *global environmental governance*, która reorganizuje procedury polityczne, łączy mechanizmy finansowania z wartościami kultury prawnej i instrumentami prawnymi regulującymi procesy globalnej ochrony środowiska⁴².

Na poziomie międzynarodowym przekonują o tym cele Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030⁴³. Na poziomie unijnym celowi temu przyświeca wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu (EGD) – strategii przedstawionej w komunikacie Komisji Europejskiej z grudnia 2019 r., który w szczególności akcentuje konieczność dokonania transformacji energetycznej⁴⁴. Na poziomie lokalnym (krajowym) odpowiedzią Rady Ministrów na wyzwania, jakie niesie za sobą epoka człowieka ma być Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁴⁵.

W tle omówionych programów polityczno-gospodarczych nadal pozostają nierozwiązane pytania o to, jakie środki należy podjąć w celu ograniczenia negatywnego wpływu człowieka na środowisko, w jaki sposób i z czego sfinansować koszt przejścia w kierunku Zielonej Gospodarki oraz o to, kto i w jakich proporcjach miałby ponieść koszt tego rodzaju działań⁴⁶.

4. Polityki podatkowe jako instrument urzeczywistniania sprawiedliwości międzygeneracyjnej oraz zasady zrównoważonego rozwoju

Jednym z instrumentów służących rozłożeniu w czasie kosztów transformacji globalnej gospodarki w kierunku gospodarki wolnej od zanieczyszczeń, a zarazem instrumentem podziału kosztów transformacji proporcjonalnie do stopnia uzyskiwanych korzyści, mogą stać się odpowiednio zaprojektowane polityki podatkowe⁴⁷.

42 A. Najam, M. Papa, N. Taiyabs, *Global Environmental Governance. A Reform Agenda*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg 2006, s. 115, <https://www.iisd.org/system/files?file=publications/geg.pdf> [dostęp: 4.08.2021].

43 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, http://www.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 6.06.2020].

44 Komunikat Komisji. Europejski Zielony Ład, COM(2019)640 final, Bruksela 11.12.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640> [dostęp: 5.06.2020].

45 Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260.

46 J. Thompson, *Taking Responsibility for the Past. Reparation and Historical Justice*, Polity Press Cambridge 2002.

47 Dyskutowane jest także wykorzystanie do celów zielonej transformacji gospodarczej innych instrumentów finansowych, m.in.: wieczystych obligacji, których emisję zaproponował G. Soros dla finansowania Planu odbudowy dla Europy po pandemii COVID-19 (zob. G. Soros, *Perpetual Bonds Could Save the European Union*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/perpetual-bonds-are-essential-to-european-union-survival-by-george-soros-2020-05> [dostęp: 25.05.2020]). Podniesiono także, że cel ten może być ościągnięty w drodze utworzenia Europejskiego Funduszu Regeneracyjnego, zaproponowanego przez grupę Pacjent Europa, a finansowanego z emisji obligacji o 30-letniej zapadalności zabezpieczonych poprzez udzielenie gwarancji publicznych przez krajowe banki centralne instytucjom kredytowym, które nabyłyby wyemitowane obligacje (zob. M. Chochołowski, M. Grodzicki, M. Leźnicki, J. Zygmuntowski, *Europejski Fundusz Regeneracyjny. Propozycja*, <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/57262,6-maja-2020/70582Dziennik-Gazeta-Prawna/719592,Europejski-Fundusz-Regeneracyjny.-Propozycja.html> [dostęp: 26.05.2020]). Kiedy indziej mowa jest także o możliwości emisji obligacji komunalnych celem finansowania zielonych inwestycji infrastrukturalnych. Rozwiązanie takie jest atrakcyjne w krajach, w których istotna jest dywersyfikacja budżetów wielkich metropolii o często odmiennej od pozostałej części kraju wewnętrznej dynamice rozwoju, w tym

Przez politykę podatkową należy rozumieć jedną z funkcji systemu społeczno-ekonomicznego o charakterze fiskalnym, stymulacyjnym, redystrybucyjnym i informacyjnym, kształtowaną pod wpływem czynników politycznych, ekonomicznych i społecznych, która służy urzeczywistnianiu określonych celów⁴⁸. Cele te są osiąganę przez gromadzenie dochodów budżetowych i ich redystrybucję lub wydatkowanie w kierunku pobudzenia lub zmiany funkcjonowania poszczególnych rynków, które łącznie składają się na gospodarkę danego państwa⁴⁹. W tym ujęciu rynki to także wzorce produkcji, konsumpcji i zachowań (konsumentów i producentów), które podlegają regulacji poprzez system tworzenia zachęt lub barier w postaci ulg, zwolnień, obciążeń, czy dopłat⁵⁰.

W zależności od powziętych celów polityki podatkowej o funkcji określonego podatku decyduje państwo. Formułując cel, jaki dany podatek ma zrealizować, wskazuje przedmiot opodatkowania, określa stawki podatkowe, ulgi oraz zwolnienia, kończąc na systemie organizacji procesów i metod poboru podatków, które w największym stopniu umożliwią jego realizację powziętego. Umiejętne kreowanie polityki podatkowej, w wysokim stopniu umożliwia kształtowanie i koordynowanie procesów społeczno-ekonomicznych⁵¹.

Przedstawione ujęcie polityki podatkowej jest ujęciem funkcjonalistycznym. O polityce podatkowej można mówić także w kategoriach: 1) działalności instytucjonalnej; 2) procesu podejmowania decyzji; 3) relacji władza-konflikt; czy 4) sposobu rozwiązywania konfliktów⁵².

Z punktu widzenia związku krajowej polityki podatkowej z międzynarodową debatą o charakterze politycznym (związaną z długofalową identyfikacją i koordynacją celów lokalnych na poziomie globalnym lub regionalnym w ramach powołanych do tego organizacji międzynarodowych), funkcjonalistyczne ujęcie polityki podatkowej należy uzupełnić o opis polityk podatkowych w kategoriach sposobu rozwiązywania konfliktów. W tym ujęciu lokalna polityka podatkowa jest częścią polityki rozumianej jako przestrzeń, w której prowadzona jest globalna debata społeczna⁵³. Debata ta nie jest jednak niezdeterminowana, gdyż – choćby na poziomie proceduralnym, wpisanym w logikę działania organizacji międzynarodowych – musi się ona zakończyć podjęciem określonej decyzji lub zawarciem konsensusu politycznego o różnym

specyficznej polityce publicznej, a więc w krajach takich jak Indie, Chiny, czy Nigeria (zob. R. Nallathiga, *Municipal Bonds as a Source of Finance for Urban Infrastructure Development in India*, Conference Paper 2015, <https://www.researchgate.net/publication/278302216> [dostęp: 8.05.2020]; zob też M. Su, Q. Zhao, *The Fiscal Framework and Urban Infrastructure Finance in China*, World Bank Policy Research Working Paper 4051, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9286> [dostęp: 14.06.2021]; E. Ogbuagu, U. Austine, *Broadening Local Government Financing in Nigeria: The Capital Market Option*, „Journal of Banking, Finance and Development” 2008, t. 2, s. 28-37). Ponieważ przedstawione instrumenty finansowe nie mieszczą się w ramach polityki podatkowej, należy poprzestać jedynie na zasygnalizowaniu, że debata na temat finansowania kosztów przekształcenia globalnej gospodarki w kierunku gospodarki zero-emisyjnej, jest wyjątkowo rozległa.

48 W. Wójtowicz, *Daniny publiczne*, w: L. Etel (red.), *Prawo daninowe*, t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 15-24.

49 Zob. B. Kolanowska-Kowalska, *Polityka fiskalna*, w: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2008, s. 291 i n.

50 Por. M. Klamut, *Polityka wzrostu w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1992, s. 38 i n.

51 Por. K. Nizioł, *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Difin, Warszawa 2007, s. 10-11.

52 Zob. szerzej M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001, s. 15-51.

53 C. Mouffe, *Polityczność*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2008, s. 22-40.

stopniu związania i odmiennej wadze⁵⁴.

Posługując się matrycą pojęciową C. Mouffe można zatem powiedzieć, że postrzegana w ten sposób polityka jest prowadzona w sferze rozumianej jako agonistyczne ścieranie się zborowych interesów przeciwników politycznych celem zaprowadzenia określonego porządku społecznego lub ustanowienia określonych reguł⁵⁵. Wynikiem prowadzonej debaty jest swojego rodzaju harmonizacja wypracowanego konsensusu politycznego poprzez jego dystrybucję w dół, w kierunku zdominowanych przeciwników politycznych⁵⁶. W ten sposób dochodzi do *quasi* jurydyzacji⁵⁷, miękkiej jurydyzacji⁵⁸ lub jurydyzacji *sensu stricto* określonego konsensusu politycznego⁵⁹. Na tym tle tytułowa polityka podatkowa w czasach antropocenu rozumiana jest jako dążenie do osiągnięcia postulatów wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju w drodze jurydyzacji określonego konsensusu politycznego i przy pomocy instrumentów podatkowych. Problemem – jak słusznie przekonuje J.E. Viñuales – jest to, że zasada ta póki co jest raczej ideą regulatywną⁶⁰.

Specyfika omawianej zasady polega bowiem na tym, że wskazuje ona jedynie standard polityczny, czy też standard dobrej praktyki, do którego należy dążyć, kształtując polityki podatkowe lub podejmując decyzje stosowania prawa⁶¹. Tak rozumiana zasada zrównoważonego rozwoju, w podobny sposób jako prawo wolne F. Géný'ego, pozwala dopełnić treść zasad wartości i zasad ogólnych międzynarodowego prawa środowiska o treść raportów, postulatów, deklaracji, bądź wytycznych, towarzyszących lub poprzedzających zawarcie aktów prawnomiędzynarodowych⁶².

54 W tym ujęciu nieprzystąpienie do określonej umowy międzynarodowej należy uznać za podjęcie określonej decyzji politycznej.

55 C. Mouffe, *Polityczność...*, s. 22-40. Pojęcie polityczności zaproponował C. Schmitt celem opisania tego, co w pewnym uproszczeniu stanowi podstawę procesów politycznych. Obszaru, który umożliwia zaistnienie jakiegokolwiek relacji antagonistycznej w natężeniu powodującym możliwość jej przekształcenia w relację wróg-przyjaciel, która to jest podstawą realizacji określonej polityki (C. Schmitt, *Pojęcia polityczności*, w: C. Schmitt (red.), *Teologia polityczna i inne pisma*, Aletheia, Kraków 2000, s. 198).

56 C. Mouffe, *Agonistyka. Polityczne myślenie o świecie*, Znak, Warszawa 2015, s. 20-25. Inną kwestią jest, że debata prowadzona w ramach organizacji międzynarodowych umożliwia demokratyczne przekształcenie schmittowskiej antagonistycznej diady (wróg-przyjaciel) w relację agonistyczną (opozycji politycznej), co rozładowuje konflikty międzynarodowe w ramach procesu negocjacji.

57 Np. program będący wynikiem określonej konferencji.

58 Np. arenga umów międzynarodowych, która ugruntowuje wcześniejsze stanowiska państw sygnatariuszy.

59 Do analogicznych wniosków dotyczących funkcji projektującej prawa międzynarodowego i utrwalania porządku ukształtowanego w wyniku działań politycznych dochodzą także J. Menkes i A. Wasilkowski, *Organizacje Międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, PWN, Warszawa 2010, s. 403; zob. też M. Nyka, *Instrukcje ograniczania wpływu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Difin, Warszawa 2018, 47-61.

60 Zob. J.E. Viñuales, *Sustainable Development in International Law...*, s. 3-23.

61 Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, w: J. Trzcziński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, NSA, Warszawa 1997, s. 95-113.

62 Zob. H. Rabault, *Granice wykładni sędziowskiej*, Scholar, Warszawa 1997, s. 15-18; zob. też T.J. O'Toole, *The Jurisprudence of Francois Geny*, „Villanova Law Review” 1958, t. 3, s. 455 i n., <https://digitalcommons.law.villanova.edu/vlr/vol3/iss4/2> [dostęp: 5.08.2021].

Z tych przyczyn mniej dyskusyjne, jest klasyczne rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju bliskie instytucji bezpieczeństwa ekologicznego⁶³. Zwłaszcza że w instytucji tej można upatrywać narzędzia dystrybucji i rozdziału dóbr, związanego z generalną zasadą sprawiedliwości na poziomie materialnym, proceduralnym i organizacyjnym⁶⁴, jak również – trwałego urządzenia społecznego dostarczającego podstaw dla klasyfikacji zdarzeń, zachowań oraz stanów rzeczy⁶⁵.

W tym miejscu nasuwa się pytanie o model sprawiedliwości, jaki należy przyjąć zanim zasada zrównoważonego rozwoju zostanie przełożona na konkretne instrumenty, służące jej ugruntowaniu i rozpowszechnieniu obowiązujących w jej ramach praktyk społecznych czy też standardów stosowania prawa⁶⁶.

Przypomnienia wymaga, że klasyczne pytanie o sprawiedliwość sprowadza się na ogół do pytania o to, czy dystrybucja określonych wartości winna być dokonana stosownie do pracy, potrzeb, zasług lub odpowiednio względem pozycji społecznej⁶⁷. Na tym tle – uwzględniając raporty U'Thanta, Brundtland oraz Ksentini – należy zatem zapytać, jak sprawiedliwie rozdzielić koszty działań, które muszą zostać podjęte celem ograniczenia antropogenicznej presji człowieka na środowisko⁶⁸.

Wydaje się, że w myśl zasady sprawiedliwości międzygeneracyjnej należy w szczególności poszanować prawo krajów rozwijających się do rozwoju, dążyć do ograniczenia dysproporcji pomiędzy nimi a krajami rozwiniętymi oraz uwzględnić interes przyszłych pokoleń w gospodarowaniu zasobami planety.

Zrównoważoność zgodna z tak pojmowaną zasadą sprawiedliwości międzygeneracyjnej jest m.in. możliwa do osiągnięcia poprzez modyfikację polityki fiskalnej⁶⁹. W tym przypadku odpowiednio ukształtowana polityka podatkowa staje się instrumentem głębokiej modyfikacji wzorców społeczno-ekonomicznych, co jest coraz częstszym standardem w większości państw demokratycznych⁷⁰.

Odpowiednio ukształtowana polityka podatkowa może zatem stanowić instrument dwójakiego rodzaju: finansowania kosztów zielonej transformacji i kosztowego ograniczania śladu węglowego oraz związanych z nim negatywnych wzorców konsumpcji i produkcji⁷¹. Oba aspekty polityki podatkowej stanowią odpowiednio tytułowe szanse i zagrożenia dla sektora energetycznego.

63 Zob. M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, s. 6 i n. Podobnie można interpretować charakter zasady kompleksowej ochrony środowiska, zob. P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 61.

64 Zob. S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społecznie i konstrukcje prawne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 108-115.

65 Zob. M. Smolak, *Prawo, fakt, instytucja. Koncepcje teoretycznoprawne prawniczego pozytywizmu instytucjonalnego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1998, s. 24-34.

66 Tamże, s. 24-34.

67 Por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, TNOiK, Toruń 2010, s. 32-33.

68 Report of the World Commission on Environment and Development..., dz.cyt.

69 Zob. szerzej I. Angus, *Facing the Anthropocene. Fossil Capitalism and the Crisis of the Earth System*, New York Monthly Review Press, New York 2016, s. 189 i n.

70 W.B. Barker, *Expanding the Study of Comparative Tax Law...*, s.101-105.

71 T. Sterner, *Fuel Taxes.: An Important Instrument for Climate Policy*, „Energy Policy” 2007, t. 35, s. 3194-3202.

W ostatnim przypadku doskonałego przykładu dostarcza paliwowa polityka podatkowa Unii Europejskiej w sektorze transportu. Szacuje się, że tak ukształtowana polityka podatkowa wpływa na konsumpcję paliw, zmniejszając jej poziom o połowę względem Stanów Zjednoczonych⁷². W konsekwencji ujednotwienie i ukształtowanie podatków paliwowych w obszarze OECD w taki sposób, jak ma to miejsce w Unii Europejskiej – gdzie podatki od paliw są 3 do 6 razy wyższe niż w USA, Kanadzie lub Australii – spowodowałoby spadek emisji dwutlenku węgla w ciągu 10 lat o 8,5 miliarda tony (1 ppm)⁷³. Rozciągnięcie takiej polityki podatkowej na inne źródła energii przekładałoby się zatem na spadek ilości dwutlenku węgla w atmosferze o 7 ppm w ciągu dekady. Efekty takiej polityki byłyby jednak widoczne dopiero w długim okresie, gdyż w krótkim okresie na rynku paliw transportowych nie zachodzi bowiem cenowa elastyczność popytu.

5. Trudności i ryzyka związane z projektowaniem polityk podatkowych w antropocenie

Przedstawione wyżej badania T. Sternera zostały rozwinięte na łamach „Nature” w 2019 r., gdzie autor wraz z innymi badaczami i badaczkami podniósł, że polityki podatkowe stanowią jeden z kluczowych obszarów, który wymaga przeprojektowania w celu ograniczania antropogenicznej presji na ekosystemy ziemi, jak również wspierania korzystnych z punktu widzenia ochrony klimatu wzorców produkcji i konsumpcji⁷⁴.

Aby mówić o projektowaniu polityk podatkowych związanych z ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych, w pierwszej kolejności należy jednak uwzględnić kwestie czysto praktyczne, takie jak: 1) jednolity wskaźnik emisji dla produktów ubocznych wzrostu gospodarki; 2) problem internalizacji kosztów rozwoju gospodarczego; 3) metodę dyskontowania kosztów emisji gazów cieplarnianych.

Pierwsza kwestia pojawia się już na poziomie klasyfikacji statystycznych Eurostatu i jest związana z pytaniem o klasyfikację podatków klimatycznych, aby z jednej strony uniknąć wielokrotnego opodatkowania tego samego przedmiotu, a z drugiej – nie doprowadzić do zjawiska szkodliwej konkurencji w obszarze podatków klimatycznych. Tymczasem już dziś problem ten powoduje bardzo poważne trudności w ustaleniu rzeczywistego poziomu opodatkowania różnego rodzaju paliw⁷⁵. Problemem jest bowiem ustalenie jednolitego wskaźnika adekwatnego dla wielkości śladu węglowego, będącego pochodną spalania paliw kopalnych, a następnie jego odpowiednie powiązanie z przedmiotem opodatkowania⁷⁶.

⁷² Tamże, s. 3194-3202.

⁷³ Tamże.

⁷⁴ T. Sterner i in., *Policy design for the Anthropocene*, „Nature” 2019, nr 2, s. 14-20, <https://www.nature.com/articles/s41893-018-0194-x> [dostęp: 5.08.2021].

⁷⁵ J. Śleszyński, *Podatki środowiskowe i podział na grupy podatków według metodyki Eurostatu*, „Optimum Studia Ekonomiczne” 2014, nr 3, s. 52-68, <https://www.doi.org/10.15290/ose.2014.03.69.04>.

⁷⁶ Jeszcze inną, bardziej złożoną kwestią jest od dawna otwarta debata na temat wprowadzenia jednolitego i globalnego podatku od śladu węglowego obejmującego nie tylko paliwa ale również konsumpcję i produkcję, to i tak problemem nawet w obszarze paliw, jest ustalenie jednolitego wskaźnika adekwatnego dla wielkości śladu węglowego będącego pochodną spalania paliw kopalnych, a następnie jego odpowiednie powiązanie z przedmiotem opodatkowania, zob. R.N. Stavins, *Policy Instruments for Climate Change: How Can National Governments Address a Global Problem?*, Discussion Paper 97-11, Resources for the Future, Waszyngton 1997, s. 2-27 i n., <https://media.rff.org/documents/RFF-DP-97-11.pdf> [dostęp: 14.06.2021]. Historia wspólnotowego

Do wniosków takich prowadzą również analizy dokonane przez M. Ptaka, zgodnie z którymi ceny emisji dwutlenku węgla do atmosfery, pochodzącej ze spalania różnych paliw kopalnych, mogą w praktyce okazać się opodatkowane nieefektywnie względem kosztów środowiskowych emisji z uwagi na to, że paliwa te są w sposób ukryty objęte licznymi systemami ulg i zwolnień podatkowych, jak ma to miejsce w przypadku produktów węglowych⁷⁷. W Polsce do takiego stanu rzeczy przyczynia się także skomplikowana struktura podatkowa związana ze sposobem opodatkowania paliw, na którą składają się akcyza, VAT, opłata zapasowa, opłata paliwowa, opłata emisyjna i opłata za korzystanie ze środowiska⁷⁸.

Autor w swych wyliczeniach posługuje się współczynnikiem ITR – *implicit tax rate* – tj. ilorazu dochodów z podatków od energii i końcowego zużycia energii wyrażonego w tonach ropy naftowej. W ten sposób wykazuje, że rzeczywiste efektywne opodatkowanie spalania wyrobów węglowych w Polsce w 2016 r. kształtowało się na poziomie 30 gr. Dla porównania w przypadku paliw silnikowych było to 585 zł, zaś w przypadku LPG wykorzystywanego w transporcie – 199,20 zł. Oznacza to, że wysokość opodatkowania energii w Polsce jest jedną z najniższych w całej Unii (6/28)⁷⁹. Wydaje się zatem, że harmonizacja podatków klimatycznych – powiązana z wprowadzeniem jednolitego wskaźnika emisji – stanowi pierwszy krok na drodze do skutecznego egzekwowania zobowiązań w zakresie emisji dwutlenku węgla. Dzięki takiemu wskaźnikowi możliwe jest bowiem oszacowanie wartości emisji niepokrytych wpływami podatkowymi i ewentualne obciążenie kosztami tych emisji państw, które nie są w stanie sfinansować efektów zewnętrznych konsumpcji krajowej⁸⁰. Wypracowanie omawianego wskaźnika, który pełniłby zarazem funkcję informacyjną, stanowiłby podstawę do opracowania adekwatnego modelu internalizacji kosztów wysokoemisyjnego modelu konsumpcji, nieodzownie związanego z gospodarkami krajów wysokorozwiniętych.

Na tym tle pojawia się druga z zasygnalizowanych wyżej kwestii związana z problemem klimatycznego dyskontowania efektów zewnętrznych rozwoju gospodarki. J.E. Stiglitz wskazuje, że efektem zewnętrznym jest sytuacja, w której podmiot podejmuje działania mające negatywny wpływ na sytuację innych, nie rekompensując ich odpowiednią płatnością. Wówczas dochodzi do nieefektywnej alokacji zasobów. Nierównowaga ta powstaje na styku pomiędzy wielkością produkcji a wydatkami ukierunkowanymi na ograniczenie jej negatywnych skutków⁸¹. Zgodnie z popularnym teorematem Coase'a strony obrotu dążą bowiem do takiego porozumienia, które najefektywniej rozdzieli efekty zewnętrzne z uwzględnieniem interesów i możliwości wszy-

systemu podatku od wartości dodanej oraz nie osiągnięte cele kolejnych dyrektyw VAT przekonują, jak dalece wymagające jest to zadanie (zob. K. Sachs, R. Namysłowski (red.), *Dyrektywa VAT. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 46-71; R.N. Stavins, *Policy Instruments...*, s. 2-27.).

77 Zob. M. Ptak, *Wpływ podatków i opłat na ceny emisji dwutlenku węgla z energetycznego wykorzystania paliw i przeciwdziałanie zmianom klimatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, s. 121-164.

78 Tamże.

79 Tamże, s. 175-182.

80 W niniejszej pracy termin podatki i opłaty jest używany zamiennie pod warunkiem, że wyraźnie nie zaznaczono, że chodzi o podatek w ścisłym tego słowa znaczeniu, tj. ze względu na jakieś konkretne cechy danego podatku, których nie posiada opłata. W nauce prawa podatkowego mianem podatków określa się świadczenia przymusowe, bezzwrotne, nieodpłatne i nieekwiwalentne, tymczasem opłaty, co do zasady mają charakter ekwiwalentny, jak na przykład opłata za korzystanie ze środowiska.

81 Por. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2015, s. 254-257.

kich podmiotów⁸². Przedstawiony teoremat wiąże się jednak z twierdzeniem, że internalizacja efektów zewnętrznych dokonuje się w ramach dostatecznie dużej jednostki gospodarczej (np. w obszarze OECD lub Unii Europejskiej), w obrębie której dodatnie i ujemne skutki podejmowanych działań zostają rozłożone pomiędzy podmioty takiej jednostki, a następnie samobilansują się kosztowo⁸³. Tego rodzaju założenie w długim okresie – o ile nie jest powiązane z makroekonomicznymi procesami transformacji gospodarczej w kierunku gospodarki zero-emisyjnej – należy uznać za wadliwe.

Jest tak nawet wówczas, gdy szeroko rozumiany obrót ze środowiskiem przebiega w ramach jednostki, którą jest cała planeta, gdyż nawet w takim przypadku założenie to opiera się na hipotezie samobilansującej się Gai. Tymczasem założenie to nie jest możliwe do pogodzenia z granicami wzrostu gospodarczego napędzanego paliwami kopalnianymi, jak również nieograniczonymi zdolnościami ekosystemów ziemi do metabolizowania produktów ubocznych, tak rozumianego kierunku rozwoju gospodarczego. Innym zagadnieniem jest jeszcze to, że kraje najslabiej rozwinięte nie są beneficjentami wzrostu gospodarczego w stopniu, w którym dzieliłyby koszty wzrostu globalnej gospodarki. (45% najbiedniejszej populacji świata odpowiada za 7% emisji dwutlenku węgla, zaś najbogatsze 7% – za 50% emisji)⁸⁴. Sytuacja ta jest zatem nie do zaakceptowania z punktu widzenia sprawiedliwości międzygeneracyjnej.

W tym miejscu istotne jest natomiast to, że wprowadzenie podatków korekcyjnych w rozumieniu A. Pigou może skutecznie wspierać transformację globalnej gospodarki⁸⁵ pod warunkiem, że obrót ze środowiskiem zostanie ujęty i zdyskontowany globalnie, z uwzględnieniem wszystkich uczestników⁸⁶, jak również, że w kosztach obrotu ze środowiskiem wliczone zostaną koszty transformacji gospodarczej w kierunku gospodarki zero-emisyjnej. Do takiej tezy skłaniają wyniki badań T. Sternera i J. Coria⁸⁷. W oparciu o zbliżone założenia zadeklarowano, że zaprojektowany został proces makroekonomicznej transformacji całej gospodarki Unii Europejskiej, znany jako Europejski Zielony Ład⁸⁸.

Ostatnia z trzech zasygnalizowanych wyżej kwestii dotyczy metody dyskontowania kosztów emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Dyskontowanie w najprostszym ujęciu oznacza porównanie korzyści i kosztów występujących w różnym czasie. W przypadku dyskontowania kosztów emisji dwutlenku węgla do atmosfery w zasadzie bezsporne jest, że należy uwzględnić

82 R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, t. 3, s. 1-44.

83 Por. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego...*, s. 254-257.

84 Mówiąc bardziej obrazowo, jeden przeciętny obywatel Stanów Zjednoczonych generuje tyle dwutlenku węgla, ile 500 obywateli Afganistanu, Etiopii, czy Kambodży (zob. M. Andreas, A. Hornborg, *The Geology of Mankind? A Critique of the Anthropocene Narrative*, „The Anthropocene Review” 2014 vol. 1, s. 3, <https://www.doi.org/10.1177/2053019613516291>). Zob. też M. Andreas, A. Hornborg, *The Geology of Mankind? A Critique of the Anthropocene Narrative*, „The Anthropocene Review” 2014, t. 1, s. 3, <https://www.doi.org/10.1177/2053019613516291>.

85 A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Macmillan & Co, London 1932, http://files.libertyfund.org/files/1410/0316_Bk.pdf [dostęp: 26.10.2019].

86 Por. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego...*, s. 265-270.

87 T. Sterner, J. Coria, *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*, RFF Press, New York 2011, s. 203-230.

88 COM(2019)640 final.

co najmniej trzy zasadnicze czynniki: 1) elastyczność krańcowej użyteczności konsumpcji; 2) stopę spodziewanego wzrostu konsumpcji; 3) stopę czystej preferencji czasowej⁸⁹.

Bez wątplenia tym, co najbardziej problematyczne w dyskontowaniu kosztów emisji dwutlenku węgla do atmosfery, są wartości liczbowe, które należy przypisać każdemu z elementów w domenie społeczno-politycznej. Nie jest to jednak jedyny problem. Same już bowiem metody dyskontowania można podzielić według kryterium opisowego – wówczas stopy dyskontowe odpowiadają wskaźnikom rynkowym (modele W.D. Nordhaua, M. Weitzmana) bądź też uwzględnić preferencje aksjologiczne uczestników obrotu – wówczas mowa o podejściu normatywnym (modele K. Arrowa, P. Dasgupta, N. Sterna). Z powyższego wynika szereg dalszych problemów.

Po pierwsze najczęściej powoływanym w debacie na temat antropocenu modelem dyskontowania jest model N. Sterna⁹⁰. Model ten opiera się na praktycznie zerowej czystej preferencji czasowej. Oznacza to, że uczestnicy obrotu ze środowiskiem są gotowi do niezwłocznego ponoszenia kosztów przeciwdziałania zmianom klimatycznym⁹¹. Jak powiedziano, nie jest to jednak model jedyny. Dla porównania model Nordhaua zakłada 5,5% stopę dyskontową, jednakże ponad 10-krotnie nie doszacowuje skali szkód klimatycznych, dlatego także on nie zyskał powszechnej aprobaty⁹².

Po drugie, rozbieżności, które ujawniają się już na tle sporów o przyjęcie adekwatnych stóp dyskontowych dla ekonomicznych analiz zmian klimatycznych, bezpośrednio przekładają się na oszacowanie globalnych społecznych kosztów emisji dwutlenku węgla do atmosfery, co bezpośrednio wpływa na kształt klimatycznych polityk podatkowych. W praktyce – w zależności od założeń wstępnych co do skali szkód klimatycznych, przyjętego horyzontu czasowego oraz momentu podjęcia działań klimatycznych – szacunki kosztów społecznych emisji 1tC do atmosfery wahają się w przedziale od kwot poniżej 50 zł, do kwot powyżej 600 zł (w 2020 r.) oraz kwot bliskich 1000 zł (w 2050 r.)⁹³. Najczęściej przyjmuje się jednak, że wyemitowanie 1tC w 2020 r. wyniesie około 50 \$⁹⁴.

89 M. Ptak, *Znaczenie dyskontowania w polityce klimatycznej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 317, s. 53-62.

Ostatni z czynników jest najtrudniejszy do sparometryzowania w długim okresie z uwagi na fakt, że na jego określenie wpływa właśnie dynamika dyskursu klimatycznego. Tymczasem polityki podatkowe kształtuje się na podstawie kryteriów ekonomicznych, zależnych od nastrojów politycznych, o czym przekonuje H. Hammar wraz z innymi badaczami i badaczkami. Zob. H. Hammar, Å. Löfgren, T. Sterner, *Political Economy Obstacles to Fuel Taxation*, „Energy Journal” 2004, t. 25, s. 1-17.

90 E. Bińczyk, *Epoka człowieka...*, s. 50 i n.

91 W tym przypadku prognozy kosztowe są optymistyczne i zakładają, że przeznaczenie 1% globalnego PKB już dziś pozwoli uniknąć przyszłych kosztów ratowania klimatu na poziomie 5-20% globalnego PKB. Optymistyczne prognozy zostały jednak oparte o zerową czystą preferencję czasową i są związane z przyjęciem stopy dyskontowej na poziomie 1,4%, która w sposób oczywisty nie odpowiada rynkowej stopie zwrotu kapitału, co innymi słowy oznacza, że poniesieniu znacznych kosztów już dziś nie odpowiadają przyszłe zyski lokowane alternatywnie (zob. M. Ptak, *Wpływ podatków...*, s. 37-38).

92 W.D. Nordhaus, *A Question of Balance. Weighing the Options on Global Warming Policies*, Yale University Press, New Haven 2008, s. 177 i n.

93 M. Ptak, *Wpływ podatków...*, s. 39-43.

94 R. Revesz i in., *Best Cost Estimate of Greenhouse Gases*, „Science” 2017, t. 357, s. 655, <http://www.doi.org/10.1126/science.aao4322>.

Po trzecie, prawidłowe oszacowanie stanu klimatu oraz tempa zmian (szkód) klimatycznych ma kluczowe znaczenie dla przyjęcia spójnego horyzontu czasowego i określenia właściwego momentu podjęcia interwencji klimatycznych, kosztów oraz skali niezbędnych działań. Brak dostateczna precyzyjnych danych wyjściowych na poziomie biogeofizycznym, co do momentu, który dzieli nas od katastrofy klimatycznej (sfera niepewności klimatycznej), powoduje natomiast, że w naukach ekonomicznych spory zaczynają się już na poziomie wyceny społecznych kosztów emisji dwutlenku węgla⁹⁵, co zapętlą zasygnalizowane problemy.

U źródeł zasygnalizowanych problemów tkwią jednak bardziej fundamentalne pytania, a mianowicie o to, czy kosztem jest przeciwdziałanie zmianom klimatu, dostosowanie się do zmian, czy też uniknięcie potencjalnych szkód klimatycznych? W tym kontekście największym zagrożeniem jest ryzyko niedoszacowania stopnia, w jakim przybliżamy się do przekroczenia progu planetarnego oraz ryzyko zaistnienia dodatkiego sprzężania zwrotnego, które gwałtownie przybliży nas do tego punktu. Zagrożeniem jest również geometryczny wzrost kosztów emisji dwutlenku węgla do atmosfery, który jest odwrotnie proporcjonalny do czasu, jaki dzieli tranzycję globalnej wysokoemisyjnej gospodarki od globalnej gospodarki zero-emisyjnej⁹⁶.

6. Od Konwencji Ramowej z Nowego Jorku po Europejski Zielony Ład

Jak podnosi Timothy M. Lenton, stan klimatu jest na tle poważny, że nawet przy utrzymaniu założeń paryskich istnieje ryzyko uruchomienia efektu nieodwracalnego sprzężania zwrotnego⁹⁷. Stan klimatu nie jest jednak zależny wyłącznie od poziomów emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Obszary bezpośredniej antropogenicznej presji klimatycznej opisuje się w kategoriach granic planetarnych, których utrzymanie ma kluczowe znaczenie z perspektywy zachowania i rozwoju społeczno-ekonomicznego gatunku ludzkiego⁹⁸.

Zmiany klimatyczne (*climate change*) stanowią jedynie jedną z dziewięciu granic planetarnych. Na pozostałe osiem granic planetarnych składa się⁹⁹: 1) zakwaszenie oceanów; 2) utrata bioróżnorodności; 3) zaburzenie cyklu krążenia azotu i fosforu; 4) ilość powierzchni ziemi przekształcona przez człowieka pod uprawy rolne; 5) stopień wykorzystania zasobów świeżej wody; 6) zubożenie warstwy ozonowej, 7) skażenie środowiska substancjami chemicznymi; 8) nasycenie atmosfery aerozolami (*atmospheric aerosol loading*)¹⁰⁰.

Po tym wstępnym wyliczeniu należy wskazać, że podstawowym ze wskaźników, który wiążemy z globalnym ociepleniem, jest stężenie dwutlenku węgla w atmosferze¹⁰¹. Obecne

95 R.S. Pindyck, *Climate Change Policy: What Do the Models Tell Us?*, „National Bureau of Economic Research” 2013, nr 19244, s. 1-17.

96 Na koszty te składają się m.in. wzrost ceny zasobów w przyszłości oraz większa skala działań niezbędnych dla ratowania klimatu.

97 W. Steffen i in., *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene...*, s. 1-2.

98 J. Rockström, *Planetary Boundries...*, s. 3 i n.

99 J. Rockström i in., *A Safe Operating Space...*, s. 473-474.

100 Mowa tu o antropogenicznych emisjach pyłów i dymów, mających wpływ na powstawanie chmur i układów wiatrów – takich jak systemy monsunowe, od ilości tych aerozoli zależy stopień odbijania lub pochłaniania promieniowania słonecznego, zob. J. Yoon i in., *Changes in Atmospheric Aerosol Loading Retrieved from Space-Based measurements During the Past Decade*, „Atmospheric Chemistry and Physics” 2014, nr 14, <http://www.doi.org/10.5194/acp-14-6881-2014>.

101 Pozostałe gazy cieplarniane są przeliczane na ekwiwalent dwutlenku węgla według wzoru zaproponowanego

stężenie dwutlenku węgla w atmosferze wynosi 415 ppm (przy tempie wzrostu 2 ppm/rok¹⁰²), granica planetarna została oszacowana na poziomie 350 ppm, zaś poziomu tego gazu dla okresu bazowego (przedindustrialnego) został określony na poziomie 280 ppm¹⁰³.

Szacuje się, że 1 ppm odpowiada 17,3 gigatonom emisji CO₂ do atmosfery brutto, gdyż około 55% emisji antropogenicznych jest pochłaniana przez zbiorniki naturalne (*natural sinks*), takie jak lasy, morza, czy oceany. Niekiedy wielkości emisji dwutlenku węgla do atmosfery podaje się w ilościach węgla pierwiastkowego, wówczas przelicznik wynosi 3,67, co oznacza, że 1 ppm odpowiada 4,71 GtC. Globalna gospodarka emituje natomiast blisko 10 GtC (około 35 mld ton CO₂) z czego spalanie paliw stałych generuje 4,12GtC, spalanie paliw ciekłych – 3,28 GtC, zaś spalanie gazu – 1,82 GtC¹⁰⁴. Tymczasem wartość opałowa, rozumiana jako ilość ciepła generowanego podczas całkowitego spalania określonego paliwa (mierzona w GJ na 1 tonę tego paliwa), wynosi odpowiednio: 22,7 GJ – dla węgla kamiennego, 40,4 GJ – dla ciężkiego oleju opałowego, 44,3 GJ – dla benzyny silnikowej, 47,3 GJ – dla gazu LPG oraz 48 GJ – dla gazu ziemnego. Niestety, w odwrotnym porządku przedstawia się wskaźnik emisji CO₂ w kg na 1 GJ energii. – Wynosi on odpowiednio: 94,7 kg CO₂ – dla węgla kamiennego, 77,5 kg CO₂ dla ciężkiego oleju opałowego, 69,3 kg CO₂ – dla benzyny silnikowej, 63,2 kg CO₂ – dla gazu LPG, 55 kg CO₂ – dla gazu ziemnego¹⁰⁵.

Oznacza to, że spalanie gazu ziemnego generuje dwukrotnie więcej energii niż spalanie węgla kamiennego przy niemal dwukrotnie niższej emisyjności dwutlenku węgla do atmosfery. Tymczasem udział węgla w produkcji energii elektrycznej w Polsce w 2019 r. wynosił 73.6%, gazu ziemnego – 8,8%, oraz OZE – 14,4%¹⁰⁶. Spalanie węgla jest zarazem w największym stopniu związane z emisjami pozostałych gazów cieplarnianych – metanu (CH₄), i podtlenku azotu (N₂O).

Do pozostałych gazów cieplarnianych (zgodnie z załącznikiem A do Protokołu z Kioto¹⁰⁷) zaliczono ponadto: sześćsi fluorek siarki (SF₆), fluorowęglowodory (HFCs), orazperfluorokarbony (PFCs). Ekwiwalent emisji do atmosfery wymienionych gazów wyrażony w dwutlenku węgla daje odpowiednio współczynnik globalnego ocieplenia na poziomie: 30 – dla CH₄, 265 – dla N₂O, 2.500 – dla SF₆, 12.700 – dla HFCs, 13.500 – dla PFCs¹⁰⁸.

przez IPCC. Panel został powołany w 1988 r. przez World Meteorological Organization (WMO) oraz United Nations Environment Programme (UNEP). Celem IPCC jest dostarczanie rządów wszystkich szczebli informacji naukowych mających wpływ na opracowanie polityki klimatycznej. Raporty organizacji panelu stanowią jedno z najbardziej wiarygodnych źródeł wiedzy o stanie klimatu, bezspornie raporty te mają kluczowy wpływ na międzynarodowe negocjacje w sprawie polityki klimatycznej.

102 P. Dockrill, *It's Official: Atmospheric CO₂ Just Exceeded 415 ppm For The First Time in Human History*, <https://www.sciencealert.com/it-s-official-atmospheric-co2-just-exceeded-415-ppm-for-first-time-in-human-history> [dostęp: 6.06.2020].

103 J. Rockström i in., *A Safe Operating Space...*, s. 473-474.

104 *Annual Global Fossil-Fuel Carbon Emissions*, https://cdiac.ess-dive.lbl.gov/trends/emis/glo_2014.html [dostęp: 6.06.2020].

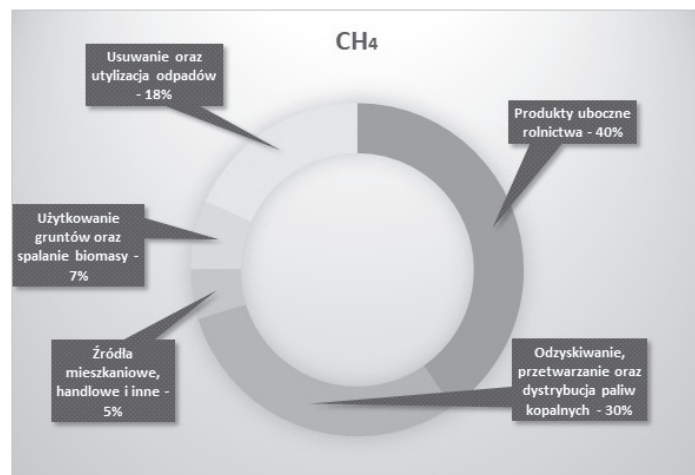
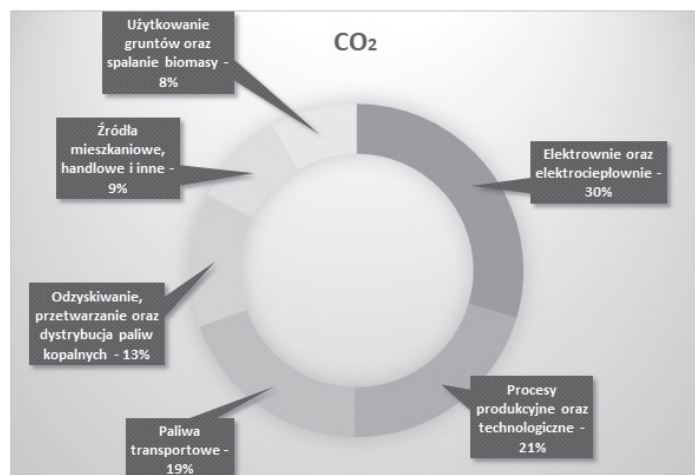
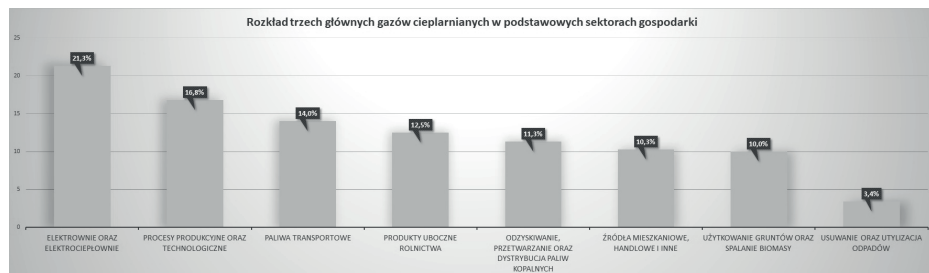
105 M. Ptak, *Wpływ podatków...*, s. 27.

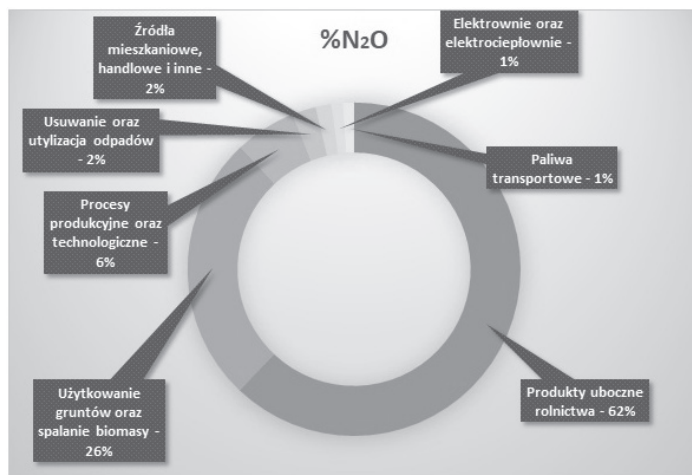
106 *Transformacja energetyczna w Polsce Edycja 2020*, s. 30, <https://forum-energii.eu/public/upload/files/Transformacja%20energetyczna%20w%20Polsce.%20Edycja%202020.pdf> [dostęp: 6.06.2020].

107 Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 2005 Nr 203, poz. 1684.

108 *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, s. 708-738, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_all_final.pdf [dostęp: 6.06.2020].

Infografika nr 1: Rozkład trzech głównych gazów cieplarnianych w podstawowych sektorach gospodarki.





Źródło: *Exploring the Environment Global Climate Change*, <http://ete.cet.edu/gcc/?/home/> [dostęp: 6.06.2020].

Dla porządku w tym miejscu należy dodać, że wśród sektorów emisji gazów cieplarnianych (w załączniku B do Protokołu z Kioto) zakwalifikowano m.in.: przemysł energetyczny i budowlany, transport, spalanie paliw kopalnych, produkcję metali, zużycie rozpuszczalników, uprawę ryżu, fermentację jelitową zwierząt, gospodarkę nawozową, wypalanie ziemi pod uprawy rolne, składowanie i spalanie odpadów oraz gospodarkę ściekami.

Emisje gazów cieplarnianych w największym stopniu są związane z szeroko rozumianym sektorem energetycznym (72%), z czego 31% pochodzi z wytwarzania elektryczności i ogrzewania. W miksie gazów cieplarnianych aż 76% stanowi dwutlenek węgla¹⁰⁹. Z tego względu międzynarodowa polityka klimatyczna jest przede wszystkim ukierunkowana na redukcję emisji gazów cieplarnianych pochodzących z sektora energetycznego. Podstawowym dokumentem, który ustanawia ramy międzynarodowej polityki klimatycznej, jest Konwencja Ramowa z Nowego Jorku¹¹⁰. Kolejny punkt zwrotny na mapie międzynarodowej polityki klimatycznej stanowi już protokół z Kioto.

Przypomnienia wymaga, że o ile celem konwencji było ustabilizowanie emisji gazów cieplarnianych, o tyle celem Protokołu stało się ograniczenie efektu cieplarnianego poprzez wyznaczenie konkretnych poziomów redukcji emisji, jakie miały osiągnąć strony protokołu (8% dla państw Unii Europejskiej w okresie jego obowiązywania, tj. do 2012 r.). Brak woli politycznej oraz niedoszacowywanie ryzyka klimatycznego spowodował natomiast, że prawidłowo zaprojektowany instrument prawno-międzynarodowy okazał się nieskuteczny. Nie zmienia to jednak faktu, że Protokół z Kioto wyznaczył kierunki dla projektowania zachęt podatkowych i celnych, ukierunkowanych na ograniczanie mechanizmów rynkowych stanowiących przeszkody dla osiągnięcia jego celów¹¹¹.

109 *Centre for Climate and Energy Solutions, Global Emissions*, <https://www.c2es.org/content/international-emissions/> [dostęp: 6.06.2020].

110 Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996 Nr 53, poz. 238.

111 Zob. art 2 ust. 1 lit. a, v) Protokołu z Kioto.

Okres pomiędzy zawarciem Protokołu z Kioto a Porozumieniami paryskimi¹¹² jest uznawany za fiasko międzynarodowej polityki klimatycznej¹¹³.

Porozumienia paryskie przyniosły natomiast nową jakość. Za ich cel przyjęto bowiem ograniczenie wzrostu średniej temperatury planety o 2°C względem okresu przedindustrialnego (art. 1 ust. 1 lit. a), a nie jak dotychczas – redukcję wielkości emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Taka konstrukcja normatywna stworzyła szersze możliwości dla zarządzania ryzykiem klimatycznym w przypadku pogorszenia się stanu klimatu¹¹⁴. Warto dodać w tym miejscu, że art. 10 i 11 porozumień stworzyły także podstawę dla budowania polityki klimatycznej w oparciu o technologię, a nie wyłącznie instrumenty polityczno-prawne, co zapewne znajdzie odzwierciedlenie w funduszach przeznaczonych m.in. na transformację energetyczną¹¹⁵.

W literaturze przyjmuje się, że Porozumienia paryskie w największym stopniu mogą przekładać się na politykę energetyczno-klimatyczną Unii Europejskiej, poprzez którą zmierza do objęcia roli globalnego lidera zero-emisyjnej transformacji gospodarczej¹¹⁶. Ambitnie wyznaczone cele polityki klimatycznej UE uwidacznia pakiet energetyczno-klimatyczny, na który składa się: dyrektywa 2003/87/WE o systemie handlu przydziałami¹¹⁷, dyrektywa 2012/27/UE o efektywności energetycznej¹¹⁸ oraz dyrektywa 2018/2001 o promowaniu OZE¹¹⁹.

Dyrektywa o systemie handlu przydziałami przewiduje ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o minimum 40% do 2030 r. przy jednoczesnym zmniejszaniu całkowitej liczby uprawnień emisyjnych. System handlu obejmie 57% uprawnień do emisji sprzedawanych na aukcjach, z których połowa zostanie przeznaczona na prowadzenie polityki klimatycznej. Przewidziano do tego celu m.in. utworzenie funduszu modernizacyjnego oraz innowacyjnego¹²⁰.

112 Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r., Dz.U. 2017, poz. 36.

113 E. Bińczyk, *Epoka człowieka...*, s. 54-58.

114 Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr XXXVIII, s. 491 i n. Europejski Zielony Ład, w części, w której wyznacza bardziej ambitne cele klimatyczne odwołuje się do konstrukcji ograniczania antropogenicznej presji na klimat oraz obniżenia globalnej średniej temperatury poprzez zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych – zmniejszenie emisji jest zatem instrumentem, a nie celem polityki klimatycznej UE. Zob. COM(2019)640 final, s. 5.

115 Przykładem takiego rozwiązania jest Green Climate Fund, który jest częścią mechanizmu finansowego Konwencji. Inwestycje z Funduszu mogą mieć formę dotacji, pożyczek, kapitału własnego lub gwarancji. Mobilizacja środków funduszu rozpoczęła się w 2014 r. W obecnym okresie finansowania zasoby funduszu przekraczają 9,8 mld. \$. Zob. *Green Climate Fund*, <https://www.greenclimate.fund/who-we-are/about-the-fund> [dostęp: 6.06.2020].

116 Por. K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej unii europejskiej i unijnych regulacji prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4, s. 178-188, <http://dx.doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.4.14>.

117 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32-46, dalej: dyrektywa o systemie handlu przydziałami.

118 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2012 r., s. 210.

119 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82.

120 Warto też wspomnieć o Programie NER300 oraz Programie Horyzont 2000. Oba programy są ukierunkowane na finansowanie technologii z zakresu odnawialnych źródeł energii oraz sekwestracji dwutlenku węgla, lub badań naukowych wspierających politykę klimatyczną Unii Europejskiej. Pierwszy z programów dysponuje funduszami na poziomie bliskim 2 mld euro, drugi – 11 mld euro w 2020 r.

Celem kolejnego z wspomnianych aktów jest osiągnięcie efektywności energetycznej na poziomie 32,5% do roku 2030 r. Koszt osiągnięcia tego celu zostanie pokryty z wkładów państw członkowskich. W projektowaniu systemów, programów i procesów efektywności energetycznej dyrektywa uwzględni czynniki społeczne, w tym problem ubóstwa energetycznego.

Dyrektywa o promowaniu odnawialnych źródeł energii zakłada natomiast osiągnięcie do 2030 r. udziału OZE w miksie energetycznym na poziomie 32%. Dyrektywa wspiera zmiany wzorców konsumpcji poprzez tworzenie licznych zachęt po stronie odbiorców energii, m.in. uproszczenia rozliczeń i procedur administracyjnych, cyfryzacji rynku, wprowadzeniu prawa do odłączenia się od nieefektywnych systemów ciepłowniczych lub chłodniczych, wreszcie wytwarzaniu własnej energii odnawialnej.

Rozwiązania przyjęte w Porozumieniach Paryskich są w największym stopniu implementowane w obszarze Unii Europejskiej, która swoimi ambitnymi celami polityki klimatyczno-energetycznej wyznacza kierunki polityk międzynarodowych, tworząc silne zachęty ekonomiczne do przekształcania gospodarek państw członkowskich na gospodarki zero-emisyjnej¹²¹.

Ostatnim punktem wymagającym omówienia w niniejszej części, jest Strategia na rzecz wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu z 11 grudnia 2019 r., która zakłada zwiększenie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych z 40% przyjętych w dyrektywie o systemie handlu przydziałami – do 55%¹²².

Zgodnie z założeniami Europejskiego Zielonego Ładu znacząca rola w transformacji gospodarczej w kierunku gospodarki zero-emisyjnej przypadnie budżetom krajowym i krajowym politykom rozwojowym. Z tego względu – obok przeglądu krajowych norm prawnych związanych z ochroną środowiska – przewiduje się monitorowanie i modelowanie praktyk w zakresie ekologicznego planowania budżetu. Szczególna rola przypadnie tu odpowiednio zaprojektowanej polityce podatkowej, która ma napędzać wzrost gospodarczy zgodny z celami EGD poprzez tworzenie odpowiednich zachęt cenowych. Na poziomie krajowym oznacza to m.in. zniesienie subsydiów na paliwa kopalne oraz modyfikację stawek VAT¹²³.

121 R. Falkner, *The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics*, „International Affairs” 2016, nr 5, s. 1107 i n., <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>.

122 Systemem handlu przydziałami mają zostać objęte kolejne sektory gospodarki nieprzewidziane w dyrektywie o systemie handlu przydziałami, zob. COM(2019)640 final, s. 5.

Osiągnięcie celów EGD w zakresie klimatu i energii do roku 2030 r. będzie wymagać inwestycji na poziomie 260 mld EUR rocznie, co będzie związane w związku z dostosowaniem sektora publicznego i prywatnego do absorpcji strumienia środków finansowych na tak znacznym poziomie. Modyfikacji ulegnie również budżet UE w ten sposób, że 25% wszystkich środków, w tym środków z już istniejących funduszy, zostanie ukierunkowane na wspieranie celów EGD oraz transformację społeczno-technologiczną. Przewiduje się przeznaczenie 30% środków Funduszu InvestEU na kwestie związane z przeciwdziałaniem zmianom klimatu. Również Europejski Bank Inwestycyjny zwiększy swój cel inwestycyjny z 25 do 50%, co spowoduje, że EBI stając się pierwszym europejskim bankiem klimatycznym. Co istotne Unia dostrzega, że transformacja w poszczególnych państwach członkowskich, regionach, czy nawet miastach może przebiegać ze zróżnicowaną dynamiką z uwagi na odmienne warunki początkowe oraz odmienne możliwości przystosowawcze. W wyrównaniu tej dynamiki ma służyć utworzenie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Fundusz będzie się koncentrował na regionach i sektorach najsilniej związanych ze spalaniem paliw kopalnych oraz uzależnionych rozwojowo od wysokoemisyjnych procesów. Zob. Komisja Europejska, Komunikat Komisji. Europejski Zielony Ład..., s. 5, 18-20.

123 Tamże, s. 18-20.

W szerszym ujęciu dokument zakłada, że UE przejmie wiodącą rolę w koordynacji transformacji gospodarczej w kierunku gospodarki zero-emisyjnej. Jednocześnie wszystkie polityki unijne mają zostać zrewidowane i przeprojektowane w sposób, który wspiera cele EGD. W szczególności akcentuje się tu potrzebę przemyślenia od nowa strategii związanych z dostawami czystej energii do sektorów przemysłu, produkcji, konsumpcji, budownictwa i infrastruktury. Cele te ma wspierać głęboka transformacja cyfrowa oraz instrumenty polityczno-ekonomiczne mające przyczynić się do egzekwowania i skutecznego wdrażania przepisów i polityk EGD¹²⁴.

Najdalej idącym z projektowanych instrumentów prawnych wspierających polityki klimatyczne Unii Europejskiej jest wniosek Komisji w sprawie Europejskiego prawa o klimacie, który włącza do porządku prawnego Unii Europejskiej cele określone w EGD oraz ma za zadanie zagwarantować ich wykonalność na poziomie państw członkowskich¹²⁵. Europejskie prawo o klimacie stworzy w ten sposób bezpośrednie, konkretne podstawy do dokonania oceny spójności środków i instrumentów krajowych z celami UE określonymi w Europejskim Zielonym Ładzie (art. 6), a zarazem pozwoli przyjąć jako miarodajne – dla dokonanych ocen – wyniki badań naukowych w dziedzinie klimatu prezentowane m.in. przez *The Intergovernmental Panel on Climate Change* (art. 7 ust. 1 lit. d.) oraz Europejską Agencję Środowiska (art. 7 ust. 1 lit. b).

W kontekście sposobu opodatkowania produktów węglowych w Polsce uznać należy, że sytuacja ta w sposób istotny i trwały zmienia położenie krajowego sektora energetycznego.

7. Konkluzje i perspektywy dla sektora energetycznego

W miejscu, w którym raporty IPCC oraz EEA stają się podstawą dla kształtowania polityk Unii Europejskiej w dziedzinie klimatu, a następnie podstawą dla ewaluacji tych polityk, debata na temat antropocenu w naukach społecznych oraz przyrodniczych (stanowiąca punkt wyjścia dla dyskusji nad szansami i zagrożeniami sektora energetycznego), łączy się z konkretnymi instrumentami prawnymi i finansowymi, które mają gwarantować osiąganie celów polityki klimatycznej określonych w Europejskim Zielonym Ładzie. EGD integruje bowiem elementy prawa i międzynarodowej polityki klimatycznej, które za pomocą traktatowych kompetencji Unii Europejskiej będą następnie koordynowane celem ich wprowadzenia na poziomie lokalnym. Europejski Zielony Ład został bowiem zaprojektowany jako część strategii mającej na celu

124 Osiągnięcie celów EGD w zakresie klimatu i energii do 2030 r. będzie wymagać inwestycji na poziomie 260 mld EUR rocznie w związku z dostosowaniem sektora publicznego i prywatnego do absorpcji strumienia środków finansowych na tak znacznym poziomie. Modyfikacji ulegnie również budżet UE – 25% wszystkich środków, w tym środków z już istniejących funduszy, zostanie ukierunkowane na wspieranie celów EGD oraz transformację społeczno-technologiczną. Przewiduje się przeznaczenie 30% środków Funduszu InvestEU na kwestie związane z przeciwdziałaniem zmianom klimatu. Również Europejski Bank Inwestycyjny zwiększy swój cel inwestycyjny z 25 do 50%, stając się pierwszym europejskim bankiem klimatycznym. Co istotne Unia dostrzega, że transformacja w poszczególnych państwach członkowskich, regionach, czy nawet miastach może przebiegać ze zróżnicowaną dynamiką z uwagi na odmienne warunki początkowe oraz odmienne możliwości przystosowawcze. Wyrównaniu tej dynamiki ma służyć utworzenie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Fundusz będzie się koncentrował na regionach i sektorach najsilniej związanych ze spalaniem paliw kopalnych oraz uzależnionych rozwojowo od wysokoemisyjnych procesów. Zob. tamże, s. 5, 18-20.

125 Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Radu ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/199 Europejskie prawo o klimacie, COM(2020)80 final, Bruksela 4.03.2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/PL/COM-2020-80-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> [dostęp: 6.06.2020].

wdrożenie celów rezolucji ONZ A/RES/70/1 Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030. W ten sposób zasada zrównoważonego rozwoju oraz sprawiedliwości międzygeneracyjnej przenika do polityki klimatycznej Unii Europejskiej, o czym wprost świadczy odwołanie się do tych koncepcji i wartości w części wstępnej EGD¹²⁶, jak również w części wstępnej europejskiego prawa o klimacie¹²⁷. Obie kwestie stają się zatem priorytetami polityki gospodarczej, zaś cele zrównoważonego rozwoju przesuwają się ku centrum polityki i działań UE.

Na tle tak głębokich zmian, jakie niesie skoordynowany proces transformacji makroekonomicznej całej gospodarki Unii Europejskiej w kierunku gospodarki zero-emisyjnej, należy skupić się przede wszystkim na szansach, jakie stwarzają projektowane na poziomie unijnym instrumenty prawne, finansowe i polityczne. Szansą dla lokalnego sektora energetycznego jest dążenie do uniezależnienia w finansowaniu inwestycji tego sektora od polityk rządowych opartych o energetykę węglową, jak również budowa niezależnych od bieżącej polityki rządowej instytucji badawczo-rozwojowych.

Nie można pominąć polityk Unii Europejskiej projektowanych w celu zwalczania skutków pandemii COVID-19. Należy bowiem przypuszczać, że UE zamierza uniknąć wielokrotnie już w historii globalnej gospodarki powtarzanego błędu, kiedy to idea zrównoważonego rozwoju przybliżała się i oddalała (odkładana w czasie) w zależności od aktualnej koniunktury gospodarczej. W konsekwencji pandemia COVID-19 może paradoksalnie spowodować efekt „ucieczki do przodu” w postaci implementacji rozwiązań odpowiadającym strategii wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu, jako odpowiedzi na kryzys gospodarczy. Za tak przedstawionymi tezami przemawia treść komunikatu Komisji Europejskiej z 27 maja 2020 r. – Budżet UE napędza plan odbudowy Europy, w znacznej części ukierunkowany na finansowanie odbudowy gospodarki UE, zgodnie z celami EGD¹²⁸.

Wydaje się, że ten kierunek odpowiedzi Unii Europejskiej na skutki pandemii COVID-19 jest zgodny z globalną refleksją, która zaczyna rozwijać się w międzynarodowej debacie publicznej wokół „korona-kryzysu”¹²⁹. Choć na prognozy jest jeszcze za wcześnie, można wyrazić nadzieję, że kryzys ten – odwrotnie do kryzysów finansowych, przybliżonych w części drugiej niniejszego artykułu – nie oddali o kolejną dekadę planów transformacji gospodarki globalnej od urzeczywistnienia postulatów związanych z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz sprawiedliwości międzygeneracyjnej.

126 COM(2019)640 final, s. 2-3.

127 COM(2020)80 final, s. 10-15.

128 Sam tylko budżet jednego z głównych instrumentów (Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) wynosi 560 mld EUR. Ponadto w ramach instrumentu będzie możliwe przyznawanie dotacji (łącznie na poziomie 310 mld EUR) oraz pożyczek (łącznie na poziomie 250 mld EUR). Omawiany instrument jest silnie osadzony w europejskim semestrze, co oznacza to, że państwa członkowskie sporządzając krajowe plany odbudowy określają priorytetowe inwestycje i reformy, jak również pakiety inwestycyjne, które będą miały zostać sfinansowane ze środków omawianego instrumentu. Zob. Komunikat Komisji. Budżet UE napędza plan odbudowy Europy, COM(2020)442 final, Bruksela 27.05.2020, s. 5 i n., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2020:442:FIN> [dostęp: 6.06.2020].

129 M. Fishedick, U. Schneidewind, *The Corona Crisis and Climate Protection – Keeping Long-Term Goals in Mind*, „Sustainability Management Forum” 2020, nr 28, s. 77-81, <https://www.doi.org/10.1007/s00550-020-00494-1>.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

- Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996 Nr 53, poz. 238.
- Porozumienie paryskie do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r., Dz.U. 2017, poz. 36
- Rio Declaration on Environment and Development, Rio 1992, http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF [dostęp: 10.05.2020].
- Protokół z Kioto do ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 2005 Nr 203, poz. 1684.
- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.Ur. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32-46.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz.Ur. UE L 328 z 21.12.2012 r., s. 210.
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 6.06.2020].
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 6.06.2020].
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Ur. UE L 328 z 21.12.2018 r., s. 82.

Dokumenty urzędowe, programy

- Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_all_final.pdf [dostęp: 6.06.2020].
- General Assembly Resolution 2398 on Problems of the Human Environment (Dec. 1968), „IUCN Environmental Policy and Law Paper” 1973, t. 5, s. 2-3.
- Human Rights and the Environment: Final Report prepared by Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur, <https://digitallibrary.un.org/record/226681#record-files-collapse-header> [dostęp: 8.05.2020].
- Komunikat Komisji. Budżet UE napędza plan odbudowy Europy, COM(2020)442 final, Bruksela 27.05.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2020:442:FIN> [dostęp: 6.06.2020].
- Komunikat Komisji. Europejski Zielony Ład, COM(2019)640 final, Bruksela 11.12.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640> [dostęp: 5.06.2020].
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [dostęp: 10.05.2020].
- Transformacja energetyczna w Polsce Edycja 2020*, <https://forum-energii.eu/public/upload/files/Transformacja%20energetyczna%20w%20Polsce.%20Edycja%202020.pdf> [dostęp: 6.06.2020].
- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/199 Europejskie prawo o klimacie, COM(2020)80 final, Bruksela 4.03.2020, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/PL/COM-2020-80-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> [dostęp: 6.06.2020].

Publikacje naukowe

- Crutzen P.J., Stoermer E. F., *The Anthropocene*, „Global Change Newsletter” 2000, nr 41.
- Andreas M., Hornborg A., *The Geology of Mankind? A Critique of the Anthropocene Narrative*, „The Anthropocene Review” 2014, t. 1, <https://www.doi.org/10.1177/2053019613516291>.
- Angus I., *Facing the Anthropocene. Fossil Capitalism and the Crisis of the Earth System*, New York Monthly Review Press, New York 2016.
- Barker W.B., *Expanding the Study of Comparative Tax Law to Promote Democratic Policy: The Example of the Move to Capital Gains Taxation in Post-Apartheid South Africa*, „Penn State Law Review” 2005, t. 109, s. 703-727.
- Bardi U., *The Limits to Growth Revisited*, Springer, New York 2011.
- Berger A., Loutre M. F., *An Exceptionally Long Interglacial Ahead?*, „Science” 2002, t. 297, s. 1287-1288, <https://www.doi.org/10.1126/science.1076120>.
- Beslar K., *The Concept of Common Heritage of Mankind in International Law*, Kluwer Law International, The Hague 1998.
- Biernat S., *Rozdział dóbr przez państwo, Uwarunkowania społecznie i konstrukcje prawne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
- Bińczyk E., *Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropocenu*, PWN, Warszawa 2018.
- Bińczyk E., *Problem sceptycyzmu wobec zmiany klimatycznej a postkonstrukttywizm*, „Przegląd Kulturoznawczy” 2013, t. 15, s. 48-66, <https://www.doi.org/10.4467/20843860PK.13.007.1272>.
- Brown D.A., *The Role of Law in Sustainable Development and Environmental Protection Decision Making*, w: J. Lemons, D.A. Brown (red.), *Sustainable Development: Science, Ethics, and Public Policy*, Springer, Dordrecht 1995, s. 64-76, https://www.doi.org/10.1007/978-94-015-8492-0_5.
- Cameron R., Neal L., *A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present*, Oxford University Press, New York 1993.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001.
- Ciechanowicz-McLean J., *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr XXXVIII, s. 491-500.
- Coase R.H., *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, t. 3, s. 1-44.
- Corlett A.J., *The Philosophy of Joel Feinberg*, „The Journal of Ethics” 2006, t. 10, s. 131-191.
- De-Shalit A., *Why Posterity Matters*, Routledge, London-New York 1995.
- Edwards P. N., *A Vast Machine Computer Models, Climate Data, and the Politics of Global Warming*, The MIT Press, London 2010.
- Falkner R., *The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics*, „International Affairs” 2016, nr 5, s. 1107-1125, <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>.
- Fischedick M., Schneidewind U., *The Corona Crisis and Climate Protection – Keeping Long-Term Goals in Mind*, „Sustainability Management Forum” 2020, nr 28, s. 1-5, <https://www.doi.org/10.1007/s00550-020-00494-1>.
- Fücks R., *Zielona rewolucja*, Książka i Prasa, Warszawa 2016.
- Georgescu-Roegen N., *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge 1971.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, w: J. Trzcziński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyj*, NSA, Warszawa 1997, s. 95-113.
- Golding M., *Limited Obligations to Future Generations*, w: L.P. Pojman, P. Pojman (red.), *Environmental Ethics: Readings in Theory and Application*, Wadsworth Publishing, Belmont 2008, s. 360-374.
- Guha R., *Environmentalism: a Global History*, Longman, Delhi 2000.
- Hall C. A., Day J.W., *Revisiting The Limits to Growth After Peak Oil*, „American Scientist Online” 2009, t. 97, s. 230-237, <https://www.esf.edu/efb/hall/2009-05Hall0327.pdf> [dostęp: 6.06.2020].
- Hammar H., Löfgren Å., Thomas Sterner, *Political Economy Obstacles to Fuel Taxation*, „Energy Journal” 2004, t. 25, s. 1-17.
- Haraway D., *Staying with the Trouble: Making Kin in the Chtbulucene*, Duke University Press, Durham–London 2016.
- Irwin R., *Introduction*, w: R. Irwin (red.), *Climate Change and Philosophy. Transformational Possibilities*, Bloomsbury, New York 2010, s. 2-9.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

- Klamut M., *Polityka wzrostu w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1992.
- Kolanowska-Kowalska B., *Polityka fiskalna*, w: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2006, s. X-X.
- Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 59-94.
- Lenton T.M. i in., *Tipping Elements in the Earth's Climate System*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2008, t. 105, s. 1786-1793, <https://www.doi.org/10.1073/pnas.0705414105>.
- Meadows D.H., Randers J., Behrens III W.W., *The Limits to Growth. Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York 1972.
- Mellos K., *Perspectives on Ecology. A Critical Essay*, Palgrave Macmillan, London 1988.
- Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje Międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, PWN, Warszawa 2010.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, TNOiK, Toruń 2010.
- Mouffe C., *Agonistyka. Polityczne myślenie o świecie*, Znak, Warszawa 2015.
- Mouffe C., *Polityczność*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2008.
- Najam A., Papa M., Taiyabs N., *Global Environmental Governance. A Reform Agenda*, International Institute for Sustainable Development, Canada 2006, <https://www.iisd.org/system/files?file=publications/geg.pdf> [dostęp: 4.08.2021].
- Nallathiga R., *Municipal Bonds as a Source of Finance for Urban Infrastructure Development in India*, Conference Paper 2015, <https://www.researchgate.net/publication/278302216> [dostęp: 8.05.2020].
- Nizioł K., *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Difin, Warszawa 2007.
- Nordhaus W.D., *A Question of Balance. Weighing the Options on Global Warming Policies*, Yale University Press, New Haven 2008.
- Nyka M., *Instrumenty ograniczania wpływu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Difin, Warszawa 2018.
- O'Toole T.J., *The Jurisprudence of Francois Geny*, „Villanova Law Review” 1958, t. 3, s. 455-468, <https://digitalcommons.law.villanova.edu/vlr/vol3/iss4/2> [dostęp: 5.08.2021].
- Ogbuagu E., Austine U., *Broadening Local Government Financing in Nigeria: The Capital Market Option*, „Journal of Banking, Finance and Development” 2008, t. 2, s. 28-37.
- Ojciec Święty Franciszek, *Encyklika Laudato si' Ojca Świętego Franciszka poświęcona trosce o wspólny dom*, https://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_pl.pdf [dostęp: 8.05.2020].
- Oreskes N., Conway E.M., *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, Bloomsbury, New York 2010.
- Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.
- Piętak Ł., *Zrównoważony wzrost gospodarczy w teoriach i modelach wzrostu i rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2016, t. 2, s. 51-77, <https://www.doi.org/10.18778/1429-3730.43.04>.
- Pigou A.C., *The Economics of Welfare*, Macmillan & Co, London 1932, http://files.libertyfund.org/files/1410/0316_Bk.pdf [dostęp: 26.10.2019].
- Piketty T., *Kapitał XX wieku*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.
- Pindyck R. S., *Climate Change Policy: What Do the Models Tell Us?*, „National Bureau of Economic Research” 2013, nr 19244, s. 1-17.
- Popkiewicz M., *Revolucja energetyczna? Ale po co?*, Sonia Draga, Katowice 2016.
- Probučka D., *Filozoficzne podstawy idei praw zwierząt*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych „Universitas”, Kraków 2013.
- Ptak M., *Wpływ podatków i opłat na ceny emisji dwutlenku węgla z energetycznego wykorzystania paliw i przeciwdziałanie zmianom klimatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.
- Ptak M., *Znaczenie dyskontowania w polityce klimatycznej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 317, s. 53-62, <https://www.doi.org/10.15611/pn.2013.317.05>.
- Rabault H., *Granice wykładni sędziowskiej*, Scholar, Warszawa 1997.
- Revesz R. i in., *Best Cost Estimate of Greenhouse Gases*, „Science” 2017, nr 357, s. 655, <http://www.doi.org/10.1126/science.aao4322>.

- Rockström J. i in., *A Safe Operating Space for Humanity*, „Nature” 2009, nr 461, s. 472-475, <https://www.nature.com/articles/461472a> [dostęp: 5.08.2021].
- Rockström J., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, „Ecology and Society” 2009, t. 14, <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/> [dostęp: 5.08.2021].
- Rokicka E., Woźniak W., *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, interpretacje, konteksty*, Katedra Socjologii Ogólnej Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016.
- Sachs K., Namysłowski R. (red.), *Dyrektywa VAT. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Schmitt C., *Pojęcia polityczności*, w: C. Schmitt (red.), *Teologia polityczna i inne pisma*, Aletheia, Kraków 2000, s. 191-250.
- Smolak M., *Prawo, fakt, instytucja. Koncepcje teoretycznoprawne Prawniczego Pozytywizmu Instytucjonalnego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1998.
- Sobieraj K., *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej unii europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4, s. 177-190, <http://dx.doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.4.14>.
- Stavins R.N., *Policy Instruments for Climate Change: How Can National Governments Address a Global Problem?*, Discussion Paper 97-11, Resources for the Future, Waszyngton 1997, <https://media.rff.org/documents/RFF-DP-97-11.pdf> [dostęp: 5.08.2021].
- Sterner T. i in., *Policy Design for the Anthropocene*, „Nature” 2019, nr 2, s. 14-21, <https://www.nature.com/articles/s41893-018-0194-x> [dostęp: 5.08.2021].
- Sterner T., Coria J., *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*, RFF Press, New York 2011.
- Sterner T., *Fuel Taxes: An Important Instrument for Climate Policy*, „Energy Policy” 2007, t. 35, s. 3194-3202.
- Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2015.
- Su M., Zhao Q., *The Fiscal Framework and Urban Infrastructure Finance in China*, World Bank Policy Research Working Paper nr 4051, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9286> [dostęp: 14.06.2021].
- Śleszyński J., *Podatki środowiskowe i podział na grupy podatków według metodyki Eurostatu*, „Optimum Studia Ekonomiczne” 2014, nr 3, s. 52-68, <https://www.doi.org/10.15290/ose.2014.03.69.04>.
- Thompson J., *Taking Responsibility for the Past. Reparation and Historical Justice*, Polity Press, Cambridge 2002.
- Tyburski W., *Powstanie i rozwój filozofii ekologicznej*, „Problemy Rozwoju” 2006, nr 1, s. 7-15, <https://ekorozwoj.pollub.pl/no1/b.pdf> [dostęp: 4.08.2021].
- Vituales J.E., *Sustainable Development in International Law*, w: L. Rajamani, J. Peel (red.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, OUP, Oxford 2019, s. 1-23, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3307841 [dostęp: 4.08.2021].
- Wiatrowski P., *Polityka podatkowa państwa a nierówności społeczne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, t. 54, s. 76-86, <https://www.doi.org/10.15584/nsawg.2018.2.5>.
- Wójtowicz W., *Daniny publiczne*, w: L. Etel (red.), *Prawo daninowe*, System Prawa Finansowego, t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 15-24.
- Yoon J. i in., *Changes in Atmospheric Aerosol Loading Retrieved from Space-Based Measurements During the Past Decade*, „Atmospheric Chemistry and Physics” 2014, nr 14, s. 6881-6902, <https://www.doi.org/10.5194/acp-14-6881-2014>.

Netografia

- Annual Global Fossil-Fuel Carbon Emissions*, https://cdiac.ess-dive.lbl.gov/trends/emis/glo_2014.html [dostęp: 6.06.2020].
- Centre for Climate and Energy Solutions, Global Emissions*, <https://www.c2es.org/content/international-emissions/> [dostęp: 6.06.2020].
- Chochołowski M., Grodzicki M., Leźnicki M., Zygmuntowski J., *Europejski Fundusz Regeneracyjny. Propozycja*, <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/57262,6-maja-2020/70582,Dziennik-Gazeta-Prawna/719592,Europejski-Fundusz-Regeneracyjny-Propozycja.html> [dostęp: 26.05.2020].
- Dockrill P., *It's Official: Atmospheric CO₂ Just Exceeded 415 ppm For The First Time in Human History*, <https://www.sciencealert.com/it-s-official-atmospheric-co2-just-exceeded-415-ppm-for-first-time-in-human-history> [dostęp: 6.06.2020].

- Global Emissions*, <https://www.c2es.org/content/international-emissions/> [dostęp: 6.06.2020].
- Green Climate Fund*, <https://www.greenclimate.fund/who-we-are/about-the-fund> [dostęp: 6.06.2020].
- Models for Protecting the Environment for Future Generations*, Harvard 2008, http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2013/02/Models_for_Protecting_the_Environment_for_Future_Generations.pdf [dostęp: 8.05.2020].
- Soros G., *Perpetual Bonds Could Save the European Union*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/perpetual-bonds-are-essential-to-european-union-survival-by-george-soros-2020-05> [dostęp: 25.05.2020].
- Subcommission on Quaternary Stratigraphy*, <http://quaternary.stratigraphy.org/working-groups/anthropocene> [dostęp: 8.05.2020].
- Subramanian M., *Anthropocene Now: Influential Panel Votes to Recognize Earth's New Epoch*, <https://www.nature.com/articles/d41586-019-01641-5> [dostęp: 8.05.2020].
- 35th International Geological Congress*, <http://www.35igc.org/symposiumdetail/69/earth-systems-in-the-anthropocene> [dostęp: 8.05.2020].

Monografia podejmuje wiele aktualnych wątków z zakresu polskiego prawa energetycznego oraz polityki energetycznej. Analizie poddane zostały zagadnienia ustrojowe, materialnoprawne oraz procesowe. Recenzowana monografia stanowi podsumowanie konferencji naukowej i zbiera w formie pisemnej referaty wygłoszone w jej trakcie. Zarówno konferencja, jak i publikacja stanowią ciekawy głos w rozwoju prawa energetycznego w Polsce. Publikacja zawiera rozważania szczegółowe dotyczące stosowania zasad ogólnych w postępowaniu przed Prezesem URE czy dotyczące procesu inwestycyjnego morskiej energetyki wiatrowej, jak i ogólne dotyczące charakteru prawnego przed Koordynatorem ds. negocjacji przy Prezesie URE czy różnych instytucji ochrony konsumentów w sektorze energetycznym. Bardzo ciekawe rozważania poświęcone zostały operatorom systemów elektroenergetycznych czy instytucji sprzedaży rezerwowej. Dodatkowo kilka rozdziałów dotyczy zagadnień z zakresu polityki energetycznej, np. dylematu dotyczącego przyszłości systemu energetyki w Polsce. Wśród autorów książki zauważyć można zainteresowanie nowymi zagadnieniami w prawie energetycznym, tj. wykorzystywanie metody blockchain w tym sektorze. Książka zawiera również zagadnienia z pogranicza prawa energetycznego i prawa podatkowego.



Monografia, będąca efektem współpracy Fundacji „Mercatus et Civis” z Instytutem Nauk Prawnych PAN, stanowi wieloaspektową analizę zagadnień związanych z obecnymi wyzwaniami, jakie stoją przed prawem energetycznym oraz przed uczestnikami rynku energetycznego (szeroko rozumianymi podmiotami wytwarzającymi i dystrybuującymi energię) zarówno na poziomie regulacji państwowej oraz na poziomie odbiorców energii. Wspólna, cykliczna inicjatywa stanowi forum debaty przedstawicieli nauki i gospodarki. Prezentowane w publikacji artykuły stanowią rozwinięcie referatów wygłoszonych podczas II Energetycznego Forum Nauki i Gospodarki „Szanse i zagrożenia dla uczestników rynku energii”, odbywającego się pod patronatem Ministra Energii i Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

W monografii poruszono jedynie wybrane zagadnienia szans i zagrożeń dla uczestników rynku energii, wynikające z jego rozwoju. Wraz z ewoluującymi warunkami gospodarczymi uczestnicy rynku i regulatorzy stają przed wciąż nowymi wyzwaniami. Fakt ten czyni stale aktualnym tytułowy temat niniejszej publikacji.

ISBN 978-83-66300-41-5



9 788366 300415