

# **Prawo gospodarcze publiczne**

Wydanie 5.

# Rozdział I. Wprowadzenie

W każdym systemie gospodarczym daje o sobie znać niezwykle trudny, jeśli nie niemożliwy do rozstrzygnięcia dylemat sprowadzający się do ustalenia, czy czynnikiem decydującym o rozwoju gospodarki i mającym najistotniejszy wpływ na jej funkcjonowanie jest oparty na wolności działalności gospodarczej rynek samodzielnych przedsiębiorców oraz rynek produktów i usług, czy też czynnikiem tym są pobudzające gospodarkę, inspirujące działania instytucji publicznej, jaką jest państwo. Niejako w konsekwencji uwidoczniają się koncepcje priorytetowego traktowania wolności gospodarczej i wolnego rynku, a tym samym ograniczania interwencji państwa, jak i koncepcje uznające celowość i konieczność działań interwencyjnych w warunkach gospodarki rynkowej. W efekcie oznacza to jednak równoległe wdrażanie obydwu koncepcji do praktyki gospodarczej, choćby na podłożu doktryny i zasady (konstytucyjnej) społecznej gospodarki rynkowej, mającej niejako z założenia godzić i kojarzyć ze sobą: wolny rynek i potrzeby społeczne. Problem sprowadza się przy tym do udzielenia odpowiedzi na pytanie o – z jednej strony – granice i zakres wolności działalności gospodarczej – z drugiej zaś – granice, metody, środki i cele oddziaływania państwa jako instytucji publicznej na sferę gospodarki prowadzonej przez podmioty niepubliczne. Paradoksalnie, działania interwencyjności państwa rozwijane są w warunkach istnienia i funkcjonowania wolnego rynku, a podejmowane są one nie w celu wyeliminowania takiego rynku, ale w związku z uznaniem, że mechanizm rynkowy wymaga odpowiedniego wspomagania ze strony państwa tudzież dokonania odpowiedniej korekty przy wykorzystaniu środków prawnych<sup>1</sup>. W szczególności owo wspomaganie i korekta są – zdaniem twórcy koncepcji interwencyjizmu *Johna Keynesa* – konieczne w warunkach powstania nierównowagi oraz zakłóceń funkcjonowania rynku podczas kryzysu<sup>2</sup>.

W literaturze wolność działalności gospodarczej ujmowana jest głównie jako zbiór swobód<sup>3</sup>, zasada prawa<sup>4</sup> oraz prawo podmiotowe<sup>5</sup>. Nie brakuje także wypo-

<sup>1</sup> Zob. R. Gwiazdowski, Spór o interwencyjizm gospodarczy, SI 2005, Nr 44, s. 162.

<sup>2</sup> Zob. A. Wojtyła, Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii, Warszawa 2000, s. 68; zob. także uwagi R. Gwiazdowskiego, Spór nt. istoty interwencyjizmu wg *J. Keynesa*, s. 163 i n.

<sup>3</sup> Tak np. J. Grabowski, Prawne granice wolności gospodarczej, [w:] Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, PNUŚ 1992, Nr 1298, s. 66; zob. także W. Siuda, Niektóre warunki prowadzenia indywidualnej działalności gospodarczej, [w:] J. Kufel (red.), Działalność gospodarcza osób fizycznych w świetle uregulowań publicznoprawnych, AE Zeszyty Naukowe 1997, Nr 246, s. 34 i n.

<sup>4</sup> Tak np. S. Biernat, Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda, PPH 1994, Nr 9, s. 9.

<sup>5</sup> Tak np. A. Walaszek-Pyziol, Swoboda działalności gospodarczej, Kraków 1994, s. 8–13.

wiedzi, zgodnie z którymi wolność gospodarza łączona jest z takimi określeniami, jak w szczególności: składnik liberalizmu gospodarczego i domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej<sup>6</sup>, zasada i warunek *sine qua non* gospodarki rynkowej<sup>7</sup>, obiektywna zasada organizująca gospodarkę w sposób zakładający ścisły związek między prywatną autonomią a mechanizmem konkurencji<sup>8</sup>, wiązka różnych praw, jak: prawo własności, wolność osobista, wolność wyboru zajęcia i miejsca zamieszkania, prawo do przedsiębiorczości, prawo do równości wobec prawa, prawo do konkurencji, wolność umów<sup>9</sup>. Wolność gospodarza przedstawiana jest ponadto jako zespół różnego rodzaju swobód o określonym zakresie i treści odnoszących się m.in. do przepływu towarów, przedsiębiorczości, świadczenia usług, przepływu kapitału i płatności, prawa spółek i koncernów<sup>10</sup>.

- 3 Nie neguje się zazwyczaj, że wolność działalności gospodarczej stanowi warunek niezbędny i konieczny gospodarki rynkowej, jej zaistnienia i funkcjonowania<sup>11</sup>. Gospodarka rynkowa jest gospodarką wolną, czyli taką, w ramach której zapewniona i zagwarantowana zostaje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez dowolny podmiot, proces gospodarowania odbywa się zasadniczo bez władczej ingerencji państwa, respektowane są prawa ekonomiczne, w tym prawo popytu i podaży, występuje swoboda władania środkami produkcji, a jednocześnie w obszarze gospodarki – na wolnym rynku – mamy do czynienia z rywalizacją (konkurencją) pomiędzy podmiotami działalności gospodarczej. W takiej gospodarce to właśnie wolność jest przesłanką zachowań uczestników rynku oraz procesów gospodarczych.
- 4 Wolność działalności gospodarczej wymaga stworzenia odpowiednich prawnych warunków i możliwości pozwalających na swobodne podjęcie decyzji w kwestii zainicjowania działalności gospodarczej w wybranym zakresie przedmiotowym, odpowiednio zlokalizowanej, zorganizowanej, składającej się z szeregu czynności i mającej na względzie osiągnięcie zarobku. W tym znaczeniu wolność działalności gospodarczej, znajdująca potwierdzenie na gruncie prawa i przez prawo określona, powinna być potraktowana jako przesłanka wykonywania działalności gospodarczej przez poszczególne podmioty. Wolność gospodarza warunkuje działalność gospodarczą, umożliwiając jej swobodne (wolne) podejmowanie, kontynuację, a także zakończenie. Oznacza to w konsekwencji, że w systemie gospodarczym „objętym” wolnością możliwe jest swobodne kształtowanie stosunków pomiędzy podmiotami działalności gospodarczej i swobodne wykonywanie poszczególnych czynności z zakresu tej działalności.

<sup>6</sup> Zob. S. Biernat, *Podjęcie, s. 9–10.*

<sup>7</sup> Zob. R.W. Kaszubski, K. Radzikowski, *Wolność gospodarza i warunki dopuszczalności jej ograniczeń, Glosa 2000, Nr 3, s. 1.*

<sup>8</sup> Zob. K. Strzyczkowski, *Kilka uwag o istocie i granicach wolności gospodarczej, [w:] Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej, Katowice 2004, s. 288.*

<sup>9</sup> Zob. K. Pawłowicz, *O wolności gospodarczej, [w:] Prawo i społeczeństwo obywatelskie, Warszawa 1990, s. 103.*

<sup>10</sup> Zob. Z. Brodecki (red.), *Wolność gospodarza, Warszawa 2003.*

<sup>11</sup> Tak określają wolność gospodarza R.W. Kaszubski, K. Radzikowski, *Wolność, s. 1;* zob. także E. Kosiński, *Aspekt prawny wolności gospodarczej, KPPubl. 2003, Nr 4, s. 11 i* powołana tam literatura.

Jednak na gruncie Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej potraktowana została jako jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej – podstawy ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, obok własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Oznacza to, że wolność działalności gospodarczej powinna zostać odpowiednio skorelowana z pozostałymi elementami ustroju gospodarczego w celu zapewnienia prawidłowego i efektywnego funkcjonowania gospodarki rynkowej, z jednoczesnym respektowaniem i uwzględnianiem interesu publicznego (społecznego). Wolność działalności gospodarczej nie może zatem być traktowana jako kategoria absolutna i realizowana w sposób bezwzględny ponieważ pozostawałoby to w opozycji zarówno do możliwości, jak i zdolności zapewnienia przez państwo ochrony interesu publicznego wyartykułowanego przy wykorzystaniu systemu prawa. Istnieje zatem potrzeba stworzenia i funkcjonowania właściwego mechanizmu oddziaływania państwa na gospodarkę, by ta – na podłożu wolności działalności gospodarczej – mogła stać się obszarem godzenia interesów podmiotów działalności gospodarczej z interesami o charakterze publicznym.

Nawet gdy pominąć w rozważaniach aspekt normatywny działań państwa, z obserwacji praktyki wynika, że współczesne państwo zachowania interwencjonistyczne zdaje się traktować nie tylko jako metodę osiągania równowagi rynkowej, lecz także, a może przede wszystkim, jako sposób dążenia do osiągania celów wyznaczanych interesem publicznym i określanych przez samo państwo, a mieszczących się w ramach polityki gospodarczej. Celami takimi są w szczególności: ochrona społeczeństwa przed zagrożeniami ekologicznymi, konieczność kontroli przez państwo obrotu określonymi dobrami, względy obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, eliminowanie zagrożeń konkurencji, konieczność racjonalnego gospodarowania wyczerpywanymi zasobami, ochrona konsumentów, bezpieczeństwo uczestników obrotu rynkowego, konieczność zapewnienia, aby określone rodzaje działalności gospodarczej były wykonywane przez podmioty fachowe i odpowiednio do tego przygotowane – także finansowo. Zapewne dlatego w obecnej dobie poszczególne państwa nie mogą „odejść” od interwencjonizmu, a chcąc zachować swą aktywną, kreatywną i inspirującą rolę w gospodarce, niejako zmuszone są do działań interwencjonistycznych.

Jak się zauważa, możliwe jest wyróżnienie dwóch podstawowych „technik” interwencjonistycznych, zakładających stosowanie odmiennych środków działania przez państwo i wywołujących różne efekty w gospodarce<sup>12</sup>. „Technika” pierwsza – zgodna z założeniami *J. Keynesa* – akceptuje wolną grę praw ekonomicznych i mieści się w systemie gospodarki wolnorynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej. Druga „technika” – nazwana arbitralną – blokuje, a niekiedy nawet uniemożliwia funkcjonowanie wolnego rynku<sup>13</sup>. Wydaje się, że praktyczne zastosowanie jednej z „technik” nie jest kwestią dowolną lub przypadkową. Problem sprowadza się bowiem do określenia celów działań interwencjonistycznych, a zarazem nabrania przekonania (graniczącego z pewnością), że mogą one zostać

<sup>12</sup> Zob. *P.M. Gaudemet, J. Molinier*, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 90.

<sup>13</sup> Tamże, s. 92.

zrealizowane poprzez zastosowanie odpowiednich środków działania, które powinny (także stosownie do przekonania) wywołać pożądane efekty. Zazwyczaj przyjmuje się<sup>14</sup>, że cele te są pochodnymi funkcji państwa z zakresu gospodarki. W szczególności chodzi o zapewnienie efektywności gospodarki w skali makro, przy uwzględnieniu nierównomiernego jej rozwoju sektorowego, dokonanie sprawiedliwej, społecznie akceptowalnej alokacji środków finansowych w warunkach dysproporcji dochodów, uzyskanie stanu równowagi i stabilności wobec cyklicznego (a w konsekwencji nierównowaznego i niestabilnego) funkcjonowania gospodarki rynkowej, a także optymalizacja stanu samodzielności podmiotów działalności gospodarczej poprzez powściągnięcie „egoizmów” przedsiębiorców w sytuacji występujących potrzeb społecznych.

8 Pojęcie interwencjonizmu ma charakter nienormatywny, jednak doktryna (prawnicza) postrzega je w kontekście przede wszystkim poszczególnych środków i ich kategorii oraz form stosowanych przez państwo w odniesieniu do gospodarki<sup>15</sup>. Podkreśla się przy tym, że interwencjonizm jest aktywnym działaniem państwa, tym samym nie oznacza podejmowania czynności ochronnych w zakresie porządku prawnego, życia i zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa, środowiska naturalnego, moralności publicznej<sup>16</sup>. Jednocześnie nie stanowi interwencjonizmu podejmowanie przez państwo działań w sferze sądownictwa, administracji, bezpieczeństwa, a także porządku publicznego, z uwagi na okoliczność, iż w sferach tych rola państwa jest powszechnie akceptowana, a określenie ustroju i funkcjonowania tych sfer przez państwo uznaje się za konieczne<sup>17</sup>.

9 Na gruncie prawa interwencjonizm państwowy kojarzony jest w znacznej mierze z reglamentacją, czyli ograniczeniem zakresu wolności gospodarczej, a to za sprawą treści art. 22 Konstytucji RP, według którego wolność gospodarczą (a więc także jeden z jej aspektów jakim jest wolny rynek) można poddać ograniczeniom z uwagi na ważny interes publiczny, przy zastosowaniu formy ustawy. Nie dostrzega się zarazem okoliczności, że interwencjonizm państwowy jest zjawiskiem (zespolem działań) o szerszej formule, wykraczającej znacznie poza obszar reglamentacji. Na pewno mieszczą się w działaniach interwencjonistycznych różnego rodzaju działania władcze podejmowane przez organy publiczne, których celem jest ograniczanie wolności gospodarczej<sup>18</sup>. Zakres tych ograniczeń nie może być nadmierny, albowiem wolność gospodarcza jest zasadą, jej ograniczenia wyjątkiem od niej. Nie może zatem dojść do sytuacji, w której zniwelowane zostałyby

<sup>14</sup> Zob. P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, Warszawa 1995, s. 88.

<sup>15</sup> Zob. T. Kocowski, [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 485.

<sup>16</sup> Por. C. Kosikowski, *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce*, [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. J. Filipka, Kraków 2001, s. 364.

<sup>17</sup> Zob. w tej kwestii np. K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1992, s. 16; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 195 i n.

<sup>18</sup> Zob. C. Kosikowski, *Problemy*, s. 364 oraz T. Kocowski, *Stanowienie i stosowanie norm prawa administracyjnego w obszarze reglamentacji działalności gospodarczej*, AUWr 1996, Nr 253, s. 116 i n.

publiczne prawa podmiotowe przejawiające się w samodzielności prawnej i faktycznej uczestników rynku, głównie przedsiębiorców<sup>19</sup>.

Interwencjonizm państwowy obejmuje również działania porządkujące gospodarkę i organizujące jej funkcjonowanie. Tego rodzaju działania należy uznać za w pełni umotywowane funkcjami współczesnego państwa biorącego odpowiedzialność za zachowanie określonego ładu w gospodarce i zagwarantowanie istniejącego *status quo*. Mieszczą się one w ramach tzw. policji administracyjnej – stosunkowo najłagodniejszej postaci interwencjonizmu – obejmującej działalność o charakterze ochronnym niewykuczającym przy tym możliwości stosowania środków przymusu bezpośredniego<sup>20</sup>.

Jak się podkreśla<sup>21</sup>, zarówno reglamentacja, jak i policja administracyjna pozo-  
stają ze sobą w ścisłym związku sprowadzającym się do określania przez państwo  
w ramach każdego z tych zespołów działań, warunków i wymogów, których speł-  
nienie skutkuje ograniczeniem samodzielności przedsiębiorców, ale zarazem przy-  
czynia się do wytyczenia granic ingerencji państwa w sferę ich swobód.

Interwencjonizm w ujęciu prawnym łączyć należy również z tzw. regulacją,  
a w gruncie rzeczy szczególną, co do zakresu, przedmiotu i stosowanych środków  
działania reglamentację, a w pewnym stopniu również z policją administracyjną  
dotyczącą sektorów infrastrukturalnych, takich jak: np. energetyka czy telekomu-  
nikacja<sup>22</sup>. W sektorach tych konieczne jest zapewnienie sprawnego i stałego ich  
funkcjonowania oraz powszechnej i niezakłóconej dostępności do świadczonych  
tam usług, a ponadto – ponieważ sektory te charakteryzują się częstym występo-  
waniem w nich monopoli naturalnych – dążenie do zachowania w ich ramach od-  
powiednich standardów konkurencyjnych.

Niniejsze opracowanie służyć ma w założeniu prezentacji poszczególnych ro-  
dzajów i form oddziaływania państwa na gospodarkę przy wykorzystaniu instru-  
mentów prawnych<sup>23</sup>. Oddziaływanie to postrzegać można w pierwszej kolejności  
w płaszczyźnie przedmiotowej i łączyć z określonymi sferami (dziedzinami) dzia-  
łalności gospodarczej, takimi jak: energetyka, telekomunikacja, transport, rolnic-  
two i przetwórstwo, a także z działalnością bankową, ubezpieczeniową i pocztową  
oraz produkcją i sprzedażą środków farmaceutycznych. W dziedzinach tych  
w sposób wyraźny dają się zauważyć daleko ingerujące w sferę wolności gospo-  
darczej działania państwa, których nośnikiem są normy prawne mające charakter  
reglamentacyjny, regulacyjny oraz porządkowy (policyjny). Wskazane dziedziny  
działalności gospodarczej wyróżniają kompleksowe i szczegółowe regulacje nor-  
matywne, mają one szczególne znaczenie dla gospodarki jako całości, a w ich ra-

<sup>19</sup> W kwestii wolności gospodarczej zob. np. *J. Grabowski*, Prawne granice wolności gospodar-  
czej, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, PNUŚ 1992, Nr 1298, s. 66;  
*S. Biernat*, Podejmowanie, s. 9; *A. Walaszek-Pyziół*, Swoboda, s. 8–13.

<sup>20</sup> Tak *Z. Leoński*, Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane), [w:] *Admini-  
stracja publiczna u progu XXI wieku, Przemysł 2002*, s. 352.

<sup>21</sup> Zob. *T. Kocowski*, [w:] *A. Borkowski*, Administracyjne, s. 484 i n.

<sup>22</sup> Zob. na ten temat *M. Szydło*, Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji  
państwa wobec gospodarki, Warszawa 2005.

<sup>23</sup> Zob. na ten temat szerzej *R. Hauser*, *Z. Niewiadomski*, *A. Wróbel* (red.), *System Prawa  
Administracyjnego*, t. 8a i 8b, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

mach możliwe jest i zarazem konieczne, przejawianie dbałości o realizację wielu celów publicznych.

- 14 Interwencjonizm państwowy wyrażają także przepisy prawa odnoszące się do procedur i środków działania, przy wykorzystaniu których możliwa staje się ochrona stosunków i mechanizmu konkurencji w gospodarce, jak i kształtowanie i ochrona rynku kapitałowego oraz ładu przestrzennego. Każda z wymienionych sfer wykazuje się wprawdzie swoistymi cechami charakterystycznymi, jednak ich prezentacja pozwala na ukazanie wielości i różnorodności stosowanych środków ochrony i kształtowania tych sfer w interesie publicznym.
- 15 Wreszcie oddziaływanie państwa jako instytucji publicznej na system gospodarki charakteryzować można z perspektywy poszczególnych instrumentów tego oddziaływania. Ich nośnikami są zespoły norm prawnych określających przede wszystkim sposoby dochodzenia do realizacji celów skorelowanych z interesem publicznym, a także wzajemne relacje instytucji publicznych i podmiotów działalności gospodarczej kształtujące się w toku osiągania tych celów. W katalogu takich instrumentów mieszczą się w szczególności: zamówienia publiczne, pomoc publiczna dla przedsiębiorców, koncesje na roboty budowlane i usługi, partnerstwo publiczno-prywatne oraz przekształcenia własnościowe w gospodarce. Instrumentalny, ale również ustrojowy charakter mają ponadto regulacje prawne gospodarki komunalnej i specjalnych stref i obszarów działalności gospodarczej. Wydaje się, że ich przedstawienie w ramach niniejszego opracowania pozwoli na wykazanie aktywnej roli państwa także w zakresie tych regulacji.
- 16 Oczywiście należy dostrzegać, że z racji przynależności Polski do Unii Europejskiej krajowy system prawny dostosowany został odpowiednio do systemu prawa europejskiego i pozostaje w pełnej zgodności z tym systemem, stosownie do treści TUE i TFUE. W tym kontekście jednak aktualne jest postrzeganie powyżej zaznaczonej roli państwa w obszarze gospodarki, a nawet uprawniona jest – na tle analizy wielu aktów prawnych – konstatacja, iż rola ta uległa wzmocnieniu, a ponadto funkcje państwa w gospodarce są wypełniane częstokroć z pomocą i przy wykorzystaniu instytucji unijnych.

## Rozdział II. Prawo energetyczne

**Literatura:** *J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak*, Prawo energetyczne. Komentarz, Kraków 2003; *M. Czarnecka, T. Oglódek*, Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2009; *A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski*, Regulacja energetyki w Polsce, Warszawa–Toruń 2001; *M. Domagala*, Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne, Lublin 2008; *T. Długosz*, Pozycja ustrojowa organów regulacyjnych w świetle projektów legislacyjnych Komisji Europejskiej dla energetyki sieciowej, PUG 2009, Nr 7; *F. Elżanowski*, Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji, Warszawa 2008; *W. Hoff*, Prawny model regulacji sektorowej, Warszawa 2008; *M. Jankowska, M. Pawelczyk* (red.), *B. Pikiewicz, P. Sokal, R. Walczak*, Prawo energetyczne. Komentarz, Poznań 2012; *M. Kaczmarek*, Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej, Warszawa 2010; *L. Karski*, Ogólny zarys regulacji odnawialnych źródeł energii w polskim systemie prawnym – w kontekście prawa energetycznego, cz. II, Ochrona Środowiska – Przegląd 2003, Nr 3, s. 58 i n.; *E. Kosiński*, Regulacja prokonkurencyjna nową funkcją państwa? Rozważania na przykładzie regulacji sektora elektroenergetycznego Unii Europejskiej, [w:] *B. Popowska* (red.), Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej, Poznań 2006; *A. Lipiński*, Niektóre problemy nowego prawa energetycznego, PUG 1998, Nr 5; *P. Lissoń*, Formy oraz instrumenty prawne działania organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, [w:] *B. Popowska, K. Kokoćńska* (red.), Instrumenty i formy prawne działania administracji publicznej, Poznań 2009; *Z. Muras*, Koncesje w prawie energetycznym – zakres dominium państwowego, [w:] *M. Swora, M. Szewczyk, K. Ziemiński* (red.), Prawo energetyczne wobec wyzwań liberalizacji, Warszawa 2008; *M. Pawelczyk*, Obowiązki interpretacyjne Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, [w:] Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro, Warszawa 2010; *M. Pawelczyk, B. Pikiewicz*, Funkcjonowanie zasady TPA w elektroenergetyce w prawie polskim, [w:] *M. Wierzbowski, R. Stankiewicz* (red.), Współczesne problemy prawa energetycznego, Warszawa 2010; *M. Pawelczyk, P. Sokal*, Ustawa o efektywności energetycznej. Komentarz, Toruń 2012; *T. Skoczny*, Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa, Problemy Zarządzania 2004, Nr 3; *R. Stankiewicz*, Kilka uwag o regulacji jako funkcji administracji gospodarczej w rozwoju sektora energetycznego, [w:] *M. Wierzbowski, R. Stankiewicz* (red.), Współczesne problemy prawa energetycznego, Warszawa 2010; *R. Stasikowski*, Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji, Bydgoszcz–Katowice 2009; *M. Swora*, Rynek energii elektrycznej po konsolidacji pionowej jako wyzwanie dla regulatora i ustawodawcy, [w:] *M. Swora, M. Szewczyk, K. Ziemiński* (red.), Prawo energetyczne wobec wyzwań liberalizacji, Warszawa 2008; *M. Swora, Z. Muras* (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2010; *A. T. Szablewski*, Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki, Łódź–Warszawa 2003; *A. Szafranski*, Ku liberalizacji rynku energii elektrycznej, [w:] *M. Wierzbowski, R. Stankiewicz* (red.), Współczesne problemy prawa energetycznego, Warszawa 2010; *M. Szewczyk*, Trudności w realizacji inwestycji sieciowych w energetyce, [w:] *M. Swora, M. Szewczyk, K. Ziemiński* (red.), Prawo energetyczne wobec wyzwań liberalizacji, Warszawa 2008; *M. Szydło*, Prawo konkurencji a regulacja sektorowa, Warszawa 2010; *tenże*, Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako ro-



dziej funkcji państwa wobec gospodarki, Warszawa 2005; *A. Torbus*, Obowiązek zapewnienia finansowania budowy przyłączy energetycznych przez przedsiębiorstwa energetyczne, PUG 2002, Nr 5; *A. Walaszek-Pyziol*, Energia i prawo, Warszawa 2002; *taż.*, [w:] *W.J. Kater* (red.), System Prawa Prywatnego, t. 9, Prawo zobowiązań – umowy nienazwane, Warszawa 2010; *A. Walaszek-Pyziol, W. Pyziol*, Obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej – węzłowe zagadnienia prawne, PUG 2006, Nr 12; *K. Ziemiński*, Zakres uznaniowości rozstrzygnięć Prezesa URE, [w:] *M. Swora, M. Szewczyk, K. Ziemiński* (red.), Prawo energetyczne wobec wyzwań liberalizacji, Warszawa 2008.

## § 1. Zagadnienia ogólne

- 17 Podstawy prawne funkcjonowania współczesnych systemów energetycznych zostały ukształtowane po II wojnie światowej i praktycznie od początku był to sektor traktowany jako obszar strategicznej ingerencji państwa związany z realizacją funkcji użyteczności publicznej. Kształtowanie się wspólnego rynku energii w Europie jest procesem, który został zapoczątkowany w latach 50. XX w.<sup>1</sup> i początkowo integracja obejmowała rynki energii tylko niektórych państw europejskich. Była działaniem powolnym, dla którego głównym bodźcem stała się potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych dla rozwijających się gospodarek krajowych. Dnia 22.4.2009 r., po trwających blisko 2 lata negocjacjach, Parlament Europejski przyjął uzgodniony z państwami członkowskimi tzw. **Trzeci Pakiet Energetyczny**. Przyjęte w uchwalonych rozporządzeniach oraz dyrektywach regulacje stanowią wyraz podejścia Wspólnoty do rynku energii w Unii Europejskiej. Pełne rozdzielenie procesu wytwarzania energii od jej dostaw i dystrybucji, znaczący udział w rynku energii wytworzonej z odnawialnych źródeł, większa niż do tej pory współpraca pomiędzy państwami członkowskimi w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Unii oraz utworzenie ponadnarodowego regulatora w dziedzinie energetyki to tylko niektóre z przyjętych przez Parlament Europejski i Radę zmian. Kluczowe znaczenie odgrywają nowe dyrektywy i rozporządzenia wspólnotowe, istotnie modyfikujące organizację i zasady wspólnotowego sektora energetycznego, które weszły w życie z dniem 3.9.2009 r., z zastrzeżeniem, że termin końcowy na ich implementowanie przez państwa członkowskie został wyznaczony na dzień 3.3.2011 r. Chodzi tu o następujące akty: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13.7.2009 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającą dyrektywę 2003/54/WE<sup>2</sup>; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13.7.2009 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającą dyrektywę 2003/55/WE<sup>3</sup>; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 715/2009 z 13.7.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1775/2005<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Szerzej na temat podstaw prawnych funkcjonowania sektora elektroenergetycznego w UE zob. *B. Nowak*, Wewnętrzny Rynek Energii w Unii Europejskiej, Warszawa 2009; *M. Nowacki*, Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE, Warszawa 2010.

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE L 211, s. 55.

<sup>3</sup> Dz.Urz. UE L 211, s. 94.

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE L 211, s. 36.

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z 13.7.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1228/2003<sup>5</sup>; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 713/2009 z 13.7.2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki<sup>6</sup>.

Podstawą prawną funkcjonowania sektora energetycznego w Polsce jest **ustawa z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne**<sup>7</sup>. Na obecny kształt krajowego rynku energii największy wpływ miały procesy, które rozpoczęły się w Polsce w 1997 r., tj. **liberalizacja rynku**, związana z funkcjonowaniem zasad konkurencyjności, **demonopolizacja sektora energetycznego** przez podział na podsektory wytwarzania, przesyłu i dystrybucji oraz handlu energią oraz **prywatyzacja sektora energetyki**. Od tego czasu nastąpiły liczne przekształcenia zmierzające do wdrożenia mechanizmów rynkowych w tym sektorze gospodarki. Jednak główne zmiany polskiego prawa energetycznego wynikały z konieczności implementacji regulacji wspólnotowej.

Nie można przy tym abstrahować od tego, że Polska pozostaje w niechlubnej czołówce państw-członków UE najbardziej zwlekających z implementacją regulacji wspólnotowych do krajowego porządku prawnego. Wobec dysponowania przez Komisję Europejską UE określonymi instrumentami prawnymi w związku z niewypełnianiem zobowiązań traktatowych przez państwo-członka UE (inicjowanie przez Komisję Europejską przed Trybunałem Sprawiedliwości UE postępowania sądowego na podstawie art. 260 oraz 258 TFUE) prowadzić to może do niebezpiecznej sytuacji, w której implementacja aktów prawnych UE do polskiego porządku prawnego dokonywana będzie w nadmiernym pośpiechu i przy użyciu swoistych „półśrodków” – kapitałnym przykładem jest tutaj nowelizacja ustawy – Prawo energetyczne, dokonana w wyniku uchwalenia ustawy z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, którą potocznie zwykło się określać mianem „małego trójpak energetycznego”. Celem tej nowelizacji było, w szczególności, zapewnienie pełnej implementacji przepisów dyrektywy 2009/28/WE, a także uzupełnienie wdrożenia dyrektywy 2009/72/WE. W dniu 25.11.2011 r. Komisja Europejska wszczęła wobec Rzeczypospolitej Polskiej dwa postępowania formalne w sprawie braku notyfikacji transpozycji względnie nieprawidłowej transpozycji krajowych środków wykonawczych dyrektywy 2009/72/WE oraz 2009/73/WE, co uzasadniało podjęcie przez polskiego ustawodawcę stosownych środków prawnych (których emanacją stanowi „mały trójpak energetyczny”) w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można zapominać przy tym, że „mały trójpak energetyczny” stanowił rozwiązanie o charakterze (można by rzec) „awaryjnym” – w związku z odstąpieniem przez Ministerstwo Gospodarki od projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii z 4.10.2012 r. (która miała wejść w skład tzw. dużego trójpak energetycznego) nowelizacja PrEnerg wynikająca z małego trójpak energetycznego, pomimo wprowadzenia pewnych nowości w regulacjach dotyczących odnawialnych źródeł energii, nie wprowadza zasadniczych zmian w systemie wsparcia OZE, odsuwając w znacznej perspektywie czasu ewentualną gruntowną

<sup>5</sup> Dz.Urz. UE L 211, s. 15.

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE L 211, s. 1.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.

rewizję istniejącego systemu wsparcia OZE. Co prawda prowadzone są obecnie prace legislacyjne nad wspomnianym projektem ustawy o odnawialnych źródłach energii, niemniej jednak nie można w sposób jednoznacznie stwierdzić, aby akt ten miał wejść w życie w najbliższej perspektywie czasowej.

- 19 Cechą charakterystyczną sektora energetycznego są znaczne bariery wejścia na rynek. Są to bariery nie tylko w zakresie kosztów wybudowania i utrzymywania koniecznej dla tej działalności infrastruktury technicznej, paralelnej do tej istniejącej<sup>8</sup>, ale również koszty związane z przestrzeganiem regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska. Wszystkie te czynniki sprawiają, iż sektor ten jest szczególnie podatny na powstawanie monopolu. Taka sytuacja daje niewątpliwie znaczną przewagę podmiotom, które najwcześniej zaczęły działać na rynku i które mają znaczne środki finansowe na przeprowadzanie inwestycji. Polski sektor energetyczny, działający od kilku lat w orbicie wspólnego rynku UE, pod wieloma względami jest tożsamy z analogicznymi sektorami w innych państwach członkowskich UE. Mówiąc o rynku energii, a w szczególności o sektorze energii elektrycznej i gazu<sup>9</sup> w Polsce, należy zaznaczyć, że na decyzje dotyczące modelu ukształtowania tych rynków wpływa fakt, że oba sektory mają znaczenie strategiczne zarówno z punktu widzenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jak też funkcjonowania całej gospodarki<sup>10</sup>.
- 20 Zarówno wspólnotowe przepisy regulujące funkcjonowanie sektora energetycznego czy ustawa – Prawo energetyczne, jak również unormowania innych sektorów infrastrukturalnych (telekomunikacja czy kolej) – jak słusznie zauważa *P. Lissoń* – stanowią podłoże do kształtowania się nowej dziedziny prawa zwanej „prawem administracji regulacyjnej” albo „administracyjnym prawem regulacyjnym”<sup>11</sup>. Ustawa – Prawo energetyczne stanowi więc podstawę szczególnego narzędzia prawnego, jakim jest **regulacja**, czyli stosowanie ustawowo określonych środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> W obecnym stanie prawnym w Polsce problem ten neutralizowany jest poprzez zasadę TPA, która jednak w wymiarze faktycznym jest, jak się okazuje, niezmiernie trudna do implementacji. Znane są również przypadki współistnienia dwóch sieci energetycznych mimo przeszkód opisanych powyżej np. sieci PKP Energetyka, eksploatującej alternatywną wobec dystrybutorów regionalnych sieć dystrybucyjną energii elektrycznej – przykład ten powołuje *M. Stoczkiewicz*, Monopol naturalny w energetyce a pomoc państwa, PPP 2007, Nr 12, s. 21.

<sup>9</sup> Te obszary bowiem są objęte szczególną uwagą ze strony Unii Europejskiej.

<sup>10</sup> Por. *B. Piesowicz*, Ograniczenia konkurencji przez przedsiębiorstwa dominujące i kontrola nadużyć pozycji dominującej przez organy ochrony konkurencji, [w:] *M. Wierzbowski, R. Stankiewicz* (red.), Współczesne problemy prawa energetycznego, Warszawa 2010, s. 237.

<sup>11</sup> Zob. *P. Lissoń*, Formy oraz instrumenty prawne działania organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, [w:] *B. Popowska, K. Kokocińska* (red.), Instrumenty i formy prawne działania administracji publicznej, Poznań 2009, s. 323 i n. wraz z cytowaną tam literaturą. Szerzej na temat kompleksowej analizy aspektów regulacyjnych organów administracji publicznej zob. *R. Stasikowski*, Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji, Bydgoszcz–Katowice 2009.

<sup>12</sup> Zob. *W. Hoff*, Prawny model regulacji sektorowej, Warszawa 2008, s. 37–40; *T. Skoczny*, Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce, [w:] *Ius Publicum Europaeum. XII. Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratystów*, Warszawa 20–22 września 2001 r., Warszawa 2003, s. 162–163.

Normatywnym **celem ustawy – Prawo energetyczne** (literalnie wskazanym w art. 1 ust. 2 PrEnerg) jest tworzenie warunków do: 21

- 1) zrównoważonego rozwoju kraju;
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, czyli dążenie do takiego stanu gospodarki, który umożliwi pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Niewątpliwie istotne jest również zapewnienie **bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej**, czyli zdolności systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię (czyli zaspokojenie możliwego do przewidzenia, bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na energię elektryczną i moc, bez konieczności podejmowania działań mających na celu wprowadzenie ograniczeń w jej dostarczaniu i poborze) oraz **bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej**, czyli nieprzerwanej pracy sieci elektroenergetycznej, a także spełnianie wymagań w zakresie parametrów jakościowych energii elektrycznej i standardów jakościowych obsługi odbiorców, w tym dopuszczalnych przerw w dostawach energii elektrycznej odbiorcom końcowym, w możliwych do przewidzenia warunkach pracy tej sieci. **Zagrożeniem bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej** jest taki stan systemu elektroenergetycznego lub jego części, który uniemożliwia zapewnienie bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej lub równoważenie dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię<sup>13</sup>;
- 3) oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw, czyli paliw stałych, ciekłych i gazowych będących nośnikami energii chemicznej oraz energii przetworzonej w dowolnej postaci. Dotyczy to również **paliw gazowych**, czyli gazu ziemnego wysokometanowego lub zaazotanowego, w tym skroplonego gazu ziemnego oraz propanu-butanu lub innych rodzajów gazu palnego, dostarczanego za pomocą sieci gazowej, a także biogaz rolniczy, niezależnie od ich przeznaczenia;
- 4) rozwoju konkurencji;
- 5) przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii;
- 6) uwzględniania wymogów ochrony środowiska;
- 7) zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych;
- 8) równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

Cel PrEnerg został uzupełniony w następstwie wejścia w życie „małego trójpakietu energetycznego”, gdzie uzupełnienie to polega na dodaniu ust. 2a do art. 1 PrEnerg, który rozszerza zakres przedmiotowy PrEnerg o problematykę wykonywania i kontrolowania działalności polegającej na przesyłaniu dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania dla przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego.

---

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat zob. *M. Pawelczyk*, Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce, Toruń 2013, s. 25–110.

22 Tak określone cele korelują z innymi zasadami, jak zasada kształtowania **polityki energetycznej państwa** czy zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, czyli energii cieplnej w wodzie gorącej, parze lub w innych nośnikach. Przepisów **ustawy – Prawo energetyczne nie stosuje** się do wydobycia kopaliny ze złóż oraz bezbiornikowego magazynowania paliw w zakresie uregulowanym ustawą z 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>14</sup> oraz do wykorzystywania energii atomowej w zakresie uregulowanym ustawą z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe<sup>15</sup>.

Z ustawy – Prawo energetyczne wynika, że państwo ma ściśle określone obowiązki w zakresie gospodarki energetycznej, których część realizuje przez własne organy, np. przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, a część zadań przekazało przedsiębiorstwom energetycznym, wyposażając je jednocześnie w uprawnienia władcze. Przedsiębiorstwa energetyczne, dokonując pewnego uproszczenia, mają cele zbieżne z celami państwa. Podstawą bowiem wartości przedsiębiorstwa jest jego przetrwanie, wzrost i dalszy rozwój<sup>16</sup>. Wśród innych priorytetów znajdują się: zrównoważone funkcjonowanie, maksymalizacja zysku, wytwarzanie społecznie użytecznych dóbr i usług oraz konkretne przedsięwzięcia. Owe komponenty mają strategiczne znaczenie w kontekście innego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa<sup>17</sup>.

Państwo uznaje się za podstawowy, choć nie jedyny podmiot bezpieczeństwa energetycznego<sup>18</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się także, że w żadnym systemie ekonomicznym nie może występować pełna liberalizacja sektora energetycznego, tj. poddanie go tylko regułom wolnego rynku. Dlatego też państwa europejskie oraz pozostałe są ciąglem aktywnym interwentem sektora energetycznego. Wytworzyły wiele mechanizmów prawnych i ekonomicznych, których zadaniem jest regulacja tego sektora. Ograniczenie wolności gospodarczej w prawie europejskim, w tym w sektorze energetycznym, wiąże się np. z zabezpieczeniem usług w interesie ogólnym. Jest to dowód pewnej ogólnoeuropejskiej tendencji protekcjonizmu obywatelskiego (jako dominujące zapewnienie usług o ogólnym interesie gospodarczym” – *services of general economic interest*), co zdaje się być sprzeczne z podstawowymi założeniami traktatowymi wywodzącymi wolność gospodarczą i zasady wolnego rynku<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 792 ze zm.

<sup>16</sup> Por. K. Stós, Strategia a długofalowy rozwój przedsiębiorstwa energetycznego, *Polityka Energetyczna* 2009, Nr 1, s. 80.

<sup>17</sup> Por. Z. Dziedzic, Państwowe monopole czy w pełni liberalny rynek energii – co bardziej sprzyja bezpieczeństwu energetycznemu?, *Przegląd Strategiczny* 2011, Nr 2, s. 357.

<sup>18</sup> Por. M. Domagala, Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne, *Lublin* 2008, s. 26. Co ciekawe, autor ten za podmioty bezpieczeństwa energetycznego uznaje czasem również odbiorców energii, którzy są podmiotami biernymi w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego, pomimo iż są jednocześnie aktywnymi uczestnikami rynku energii, dysponując przy tym realnym wpływem na jego kształt.

<sup>19</sup> Zob. F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 12; szerzej na temat wolności gospodarczej zob. np. M. Pawełczyk, *Zasada wolności gospodarczej – próba uplasowania w systemie społecznej gospodarki rynkowej*, R. Pr. 2010, Nr 4, s. 34 i n.

## § 2. Uczestnicy rynku energii

Kluczowymi uczestnikami działającymi na rynku energii w Polsce są **przedsiębiorstwa energetyczne**, przez które rozumie się podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi. Wśród nich wyodrębnić możemy **przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo**, czyli przedsiębiorstwa energetyczne lub grupę przedsiębiorstw, których wzajemne relacje są określone w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) Nr 139/2004 z 20.1.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw<sup>20</sup>, które reguluje następujące kwestie:

- a) w odniesieniu do paliw gazowych:
  - przesyłanie lub
  - dystrybucję, lub
  - magazynowanie, lub
  - skraplanie oraz
  - wytwarzanie lub sprzedaż tych paliw albo
- b) w odniesieniu do energii elektrycznej:
  - przesyłanie lub
  - dystrybucję oraz
  - wytwarzanie lub sprzedaż tej energii.

Przyjmując **podział funkcjonalny rynku energii**, wyróżnić można takie podmioty, jak:

- a) wytwórcy energii,
- b) przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem paliwami gazowymi lub energią,
- c) przedsiębiorstwa zajmujące się transportem i magazynowaniem energii,
- d) odbiorcy energii.

### Ad a) Wytwórcy energii

**Wytwórcy energii**, do których należą: elektrownie systemowe<sup>21</sup> oraz elektrociepłownie, w których jednocześnie, czyli w kogeneracji wytwarzana jest energia elektryczna i ciepło<sup>22</sup>. Przez **kogenerację** (wcześniej, bo do 2007 r., w ramach

<sup>20</sup> Dz.Urz. UE L 24, s. 1.

<sup>21</sup> W Polsce w 2014 r. funkcjonowało 19 elektrowni (tzw. elektrowni systemowych określanych również jako elektrownie zawodowe), w których energia elektryczna wytwarzana jest ze spalania węgla brunatnego i węgla kamiennego (przy czym coraz częściej spotkać się można z wytwarzaniem energii elektrycznej w wyniku współspalania węgla kamiennego z gazem ziemnym lub tzw. biomasą, tj. źródłem energii pierwotnej, na które składają się wszelkie substancje pochodzenia roślinnego i/lub zwierzęcego, które ulegają biodegradacji, i którego wykorzystanie w celach energetycznych nie jest ograniczone przepisami prawa; co więcej w trakcie realizacji są bloki energetyczne wykorzystujące gaz ziemny – do takich projektów należy przykładowo budowa elektrowni gazowo-parowej we Włocławku przez PKN Orlen o mocy 463 MWe). W elektrowniach tych produkowane jest 75% całości energii zużywanej w kraju. Do największych z tych elektrowni należą: Bełchatów, Opole i Turów oraz Połaniec, Koźienice, Rybnik i Dolna Odra. Zob. [www.cire.pl](http://www.cire.pl).

<sup>22</sup> W Polsce pracuje obecnie ponad 50 elektrociepłowni usytuowanych głównie w aglomeracjach miejskich, np. zlokalizowana w Warszawie i należąca do PGNiG Termika S.A. – Elektrociepłownia Żerań czy znajdujący się we Wrocławiu Zespół Elektrociepłowni Wrocławskich KOGENERA-

PrEnerg określaną również jako „skojarzenie”) rozumie się równoczesne wytwarzanie ciepła użytkowego i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego. **Ciepłem użytkowym w kogeneracji** jest ciepło wytwarzane w kogeneracji, służące zaspokojeniu niezbędного zapotrzebowania na ciepło lub chłód, które gdyby nie było wytworzone w kogeneracji, zostało by pozyskane z innych źródeł. Natomiast **energiją elektryczną z kogeneracji** jest energia elektryczna wytwarzana w kogeneracji i obliczona jako:

- a) całkowitą roczną produkcję energii elektrycznej w jednostce kogeneracji w roku kalendarzowym, wytworzoną ze średnioroczną sprawnością przemiany energii chemicznej paliwa w energię elektryczną lub mechaniczną i ciepło użytkowe w kogeneracji, co najmniej równą sprawności granicznej:
  - 75% dla jednostki kogeneracji z urządzeniami typu: turbina parowa przepięrzna, turbina gazowa z odzyskiem ciepła, silnik spalinowy, mikro-turbina, silnik *Stirlinga*, ogniwo paliwowe albo
  - 80% dla jednostki kogeneracji z urządzeniami typu: układ gazowo-parowy z odzyskiem ciepła, turbina parowa upustowo-kondensacyjna, albo
- b) iloczyn współczynnika i rocznej ilości ciepła użytkowego w kogeneracji wytworzonego ze średnioroczną sprawnością przemiany energii chemicznej paliwa w energię elektryczną lub mechaniczną i ciepło użytkowe w kogeneracji niższą niż sprawności granicznej, o których mowa w lit. a; współczynnik ten jest obliczany na podstawie pomiarów parametrów technologicznych jednostki kogeneracji, dla danego przedziału czasowego, i określa stosunek energii elektrycznej z kogeneracji do ciepła użytkowego w kogeneracji.

**Wysokosprawną kogeneracją** to wytwarzanie energii elektrycznej lub mechanicznej i ciepła użytkowego w kogeneracji, które zapewnia oszczędność energii pierwotnej zużywanej w:

- a) jednostce kogeneracji w wysokości nie mniejszej niż 10% w porównaniu z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepła w układach rozdzielonych o referencyjnych wartościach sprawności dla wytwarzania rozdzielonego lub
- b) jednostce kogeneracji o mocy zainstalowanej elektrycznej poniżej 1 MW w porównaniu z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepła w układach rozdzielonych o referencyjnych wartościach sprawności dla wytwarzania rozdzielonego.

## 25 **Ad b) Przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem paliwami gazowymi lub energiją**

**Przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem paliwami gazowymi lub energiją** (tzw. spółki obrotu) to przedsiębiorstwa, które kupują energię od wytwórców i sprzedają ją klientom finalnym<sup>23</sup>. Przez **obrót** rozumie się działalność gospodarczą polegającą na handlu hurtowym albo detalicznym paliwami lub energiją. Natomiast przez **sprzedaż energii** należy rozumieć bezpośrednią sprzedaż paliw lub

---

CJA S.A. Elektrociepłownie (tzw. przemysłowe) lokalizowane są również w obrębie większych zakładów przemysłowych. W naszym kraju funkcjonuje obecnie przeszło 160 takich obiektów. Zob. [www.cire.pl](http://www.cire.pl).

<sup>23</sup> Istotną grupę stanowią przedsiębiorstwa zajmujące się handlem energiją powstałe wskutek rozdziału w połowie 2007 r. działalności handlowej i dystrybucyjnej dotychczasowych zakładów energetycznych, które sprzedają energiją klientom stanowiącym gospodarstwa domowe z terenów działania byłych podzielonych zakładów energetycznych. Zob. [www.cire.pl](http://www.cire.pl).



energii przez podmiot zajmujący się ich wytwarzaniem lub odsprzedaż tych paliw lub energii przez podmiot zajmujący się ich obrotem, przy czym przedmiotowe pojęcie sprzedaży nie obejmuje derywatu elektroenergetycznego i derywatu gazowego<sup>24</sup>.

W tej grupie podmiotów szczególną rolę odgrywają tzw. **sprzedawcy z urzędu**, czyli przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesję na obrót paliwami gazowymi lub energią elektryczną, świadczące usługi kompleksowe odbiorcom paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, niekorzystającym z prawa wyboru sprzedawcy. Z kolei **usługa kompleksowa** to usługa świadczona na podstawie umowy zawierającej postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usługi przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii albo umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usługi przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych i umowy o świadczenie usługi magazynowania paliw gazowych. Cenne dla zrozumienia pojęcia sprzedawcy z urzędu jest stanowisko prezentowane przez Europejską Grupę Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu, gdzie wskazuje się, że sprzedawca z urzędu to sprzedawca zobowiązany do dostarczania energii lub gazu ziemnego do odbiorców końcowych w sytuacji awaryjnej zgodnie z prawem krajowym, gdy wybrany sprzedawca nie realizuje dostawy. Należy zatem przyjąć, że w rozumieniu przepisów UE jest to sprzedawca, który w celu zapewnienia ciągłości dostaw niezwoleńczo podejmuje dostawę paliw gazowych lub energii elektrycznej, gdy odbiorca utraci dotychczasowego sprzedawcę tych paliw lub energii<sup>25</sup>.

Dodatkowo, w ramach przepisów prawa energetycznego, wprowadzono tzw. sprzedawcę rezerwowego, tj. przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na obrót paliwami gazowymi lub energią elektryczną, wskazane przez odbiorcę końcowego, zapewniające temu odbiorcy końcowemu sprzedaż rezerwową. Celem wprowadzenia rzeczzonego rozwiązania jest zapewnienie ciągłości dostaw energii i paliw gazowych (zgodnie z realizacją obowiązku nałożonego dyrektywami 2009/72/WE i 2009/73/WE). Sprzedawca rezerwowy to po prostu inny, aktywny sprzedawca prądu, prowadzący działalność na polskim rynku energetycznym,

<sup>24</sup> Wskazane wyłączenie to zostało dokonane nowelą PrEnerg z 26.7.2013 r. z mocą obowiązującą od 11.9.2013 r., w związku z koniecznością dostosowania przepisów ustawy krajowej do przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/54/WE z 26.6.2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 96/92/WE (Dz.Urz. UE L 176, s. 37. – uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13.7.2009 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającą dyrektywę 2003/54/WE, Dz.Urz. UE L 211, s. 55) oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/55/WE z 26.6.2003 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE (Dz.Urz. UE L 176, s. 57 – uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13.7.2009 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającą dyrektywę 2003/55/WE, Dz.Urz. UE L 211, s. 94). W dyrektywach tych bowiem pojęcie *supply* (dostawa) zdefiniowano jako sprzedaż, łącznie z odsprzedażą energii elektrycznej lub gazu ziemnego, w tym również skroplonego gazu ziemnego, odbiorcom (rozwiązanie to zostało powtórzone w ramach zmieniających rzeczzone dyrektywy dyrektywach 2009/72/WE i 2009/73/WE).

<sup>25</sup> CEER, Dobre praktyki w zakresie ochrony konsumentów (*Customer Protection Best Practice Proposition*, Ref: E05-CFG-03-06), <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/7c792760-82cd-3412-e0c5-0d958ae1d074>.



[Przejdź do księgarni →](#)