

**Prawo energetyczne.
Efektywność energetyczna
Tom I. Komentarz**

Wydanie 2.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

1. Prawo energetyczne¹

z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 348)

Tekst jednolity z dnia 19 maja 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385)²

(zm.: Dz.U. 2019, poz. 1495; 2021, poz. 255, poz. 1093, poz. 2376; 2022, poz. 1723, poz. 2127, poz. 2243; Druk sejmowy Nr 2634)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- 1) dyrektywy 90/547/EWG z dnia 29 października 1990 r. w sprawie przesyłu energii elektrycznej przez sieci przesyłowe (Dz.Urz. WE L 313 z 13.11.1990, z późn. zm.);
- 2) dyrektywy 91/296/EWG z dnia 31 maja 1991 r. w sprawie przesyłu gazu ziemnego poprzez sieci (Dz.Urz. WE L 147 z 12.06.1991, z późn. zm.);
- 3) dyrektywy 96/92/WE z dnia 19 grudnia 1996 r. dotyczącej wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.Urz. WE L 27 z 30.01.1997);
- 4) dyrektywy 98/30/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. dotyczącej wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.Urz. WE L 204 z 21.07.1998, z późn. zm.);
- 5) (*uchylony*)
- 6) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114, z późn. zm.);
- 7) częściowo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 16, z późn. zm.);
- 8) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE (Dz.Urz. UE L 158 z 14.6.2019, str. 125).

Dane dotyczące ogłoszenia aktów prawa Unii Europejskiej, zamieszczone w niniejszej ustawie – z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej – dotyczą ogłoszenia tych aktów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – wydanie specjalne.

² Tekst jednolity ogłoszono dnia 1.07.2022 r.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Literatura: *J. Baehr, P. Lissoń, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk* (red.), Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz, Warszawa 2016; *J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak* (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Kraków 2003; *M. Będkowski-Kozioł*, Obowiązek świadczenia usług magazynowania paliw gazowych. Problematyka prawna, KPPubl. 2013, Nr 1; *Z. Bukowski*, Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009; *H.C. Carlowitz*, Sylvicultura oeconomica, oder haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht, Kessel Publishing House Remagen 2010, pierwsze wydanie w Lipsku 1713 r.; *W. Cherubin*, Zasada TPA – ogólne przesłanki realizacji, w: *M. Okólski* (red.), Jaki model rynku energii?, Warszawa 2001; *M. Czarnecka, T. Oglódek*, Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2012; 2009, Legalis; *M. Domagała*, Bezpieczeństwo energetyczne – aspekty administracyjnoprawne, Lublin 2008; *A. Domańska*, Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski, Warszawa 2001; *R. Gawin*, Po co nam regulacji? Czy po uwolnieniu cen URE nie będzie potrzebny?, w: *R. Gawin* (red.), W drodze do bezpiecznej i czystej energii, czyli jak napisać rynek na nowo, Warszawa 2022; *H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski*, Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2011; *M. Grzywacz*, Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego, Warszawa 2022; *D. Halliday, R. Resnick, J. Walker*, Podstawy Fizyki, t. 2, Warszawa 2005/2006; *B. Hołyst* (red.), Wielka encyklopedia prawa, Warszawa 2005; *M. Kenig-Witkowska*, Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym, PiP 1998, Nr 8; *M. Kaczmarek*, Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej, Warszawa 2010; *K. Kloc-Evison, D. Koška*, w: *M. Swora, Z. Muras* (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2010; *A. Kościuk*, Prawo energetyczne. Komentarz, Lex/el. 2020; *M. Kraśniewski*, Umowa biletowa – wybrane zagadnienia praktyczne, IKAR 2017, Nr 6(6); *M. Kuliński* (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2017; *A. Łukasiewicz, W. Rękas*, Dotychczasowa praktyka realizacji zasady TPA, w: *M. Okólski* (red.), Jaki model rynku energii?, Warszawa 2001; *Z. Muras, M. Swora* (red.), Prawo energetyczne, t. I, Warszawa 2016; *I. Muszyński*, Ustawa prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2000; *M. Nowacki*, Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE, Warszawa 2010; *B. Pikiiewicz*, Emanacja zasady bezpieczeństwa energetycznego w przepisach dotyczących ciepłownictwa, w: *M. Pawełczyk* (red.), Współczesne problemy bezpieczeństwa energetycznego. Sektor gazowy i energetyczny, Warszawa 2018; *K. Pronińska*, Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja, Warszawa 2012; *K. Pronińska*, Nowe problemy bezpieczeństwa międzynarodowego: bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne, w: *R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, M. Madej, K. Pronińska, M. Sulek, M. Tabor, A. Wojciuk*, Bezpieczeństwo międzynarodowe, Warszawa 2012; *T. Skoczny* (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2009; *M. Stoczkiewicz*, Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej, Warszawa 2011; *K. Strzyczkowski*, Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa, w: *C. Kosikowski* (red.), Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji, Warszawa 2005; System Prawa Handlowego, t. 5, Prawo umów handlowych, Warszawa 2017; *A. Szafranski*, Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji, Warszawa 2014; *I. Szwedziak-Bork*, O rzeczywistej potrzebie stosowania zasady TPA w ciepłownictwie, IKAR 2015, Nr 4(3); *D.D. Yergin*, Ensuring Energy security, Foreign Affairs 2006, vol. 85, no 2. Yergin, Energy security in the 1990s, Foreign Affairs 1988, no 1.

Art. 1. [Przedmiot, cel]

1. Ustawa określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią.

2. Celem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

2a. Ustawa określa także warunki wykonywania i kontrolowania działalności polegającej na przesyłaniu dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania w celu przeprowa-

dnia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 i 2269).

2b. Ustawa określa także zasady funkcjonowania systemu pomiarowego oraz centralnego systemu informacji rynku energii.

3. Przepisów ustawy nie stosuje się do:

- 1) wydobywania kopalin ze złóż oraz podziemnego bezzbiornikowego magazynowania paliw w zakresie uregulowanym ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze;
- 2) wykorzystywania energii atomowej w zakresie uregulowanym ustawą z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1941 oraz z 2022 r. poz. 974).

Spis treści

	Nb		Nb
1. Zakres regulacji i znaczenie ustawy – Prawo energetyczne dla prawa energetycznego . . .	1	9. Ochrona konkurencji i przeciwdziałanie skutkom naturalnych monopolii	9
2. Charakter regulacji	2	10. Prawo UE	10
3. Materia ustawowa i regulacje wykonawcze	3	11. Udzielanie antykonkurencyjnej pomocy publicznej	11
4. Orzecznictwo TK	4	12. Reguły udzielania pomocy publicznej przez państwo	12
5. Cele ustawy – Prawo energetyczne	5	13. Kontrola koncentracji	13
6. Tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju oraz uwzględnienie wymogów ochrony środowiska	6	14. Realizacja umów międzynarodowych	14
7. Bezpieczeństwo energetyczne	7	15. Równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców	15
8. Oszczędne i racjonalne użytkowanie paliw	8	16. Planowana zmiana	16

1 1. Zakres regulacji i znaczenie ustawy – Prawo energetyczne dla prawa energetycznego. Zakres regulacji ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1385) określają przepisy art. 1 ust. 1 i 2a. Zgodnie z art. 1 ust. 1 PrEnerg zakres przedmiotowy ustawy można podzielić na cztery grupy zagadnień. Dotyczą one:

- 1) kształtowania polityki energetycznej państwa;
- 2) zasad i warunków zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii;
- 3) działania przedsiębiorstw energetycznych;
- 4) organów właściwych w sprawach gospodarki paliwami i energią.

Powyższy katalog, wskazany w art. 1 ust. 1 PrEnerg nie był nowelizowany od chwili wejścia w życie ustawy, a więc od 1997 r., podczas gdy sama ustawa zmieniana był wielokrotnie, dlatego obecny zakres regulacji różni się zasadniczo od pierwotnego. Stopień ogólności tego katalogu jest jednak na tyle duży, że w dalszym stopniu odzwierciedla to, co jest obecnie przedmiotem regulacji PrEnerg.

W przeciwieństwie do założeń legislacyjnych prawa UE, ustawa – Prawo energetyczne stara się w sposób jednolity regulować prawo energetyczne, bez rozbijania go na akty prawne dotyczące rynku gazu, energii elektrycznej i paliw. Próby legislacyjne „rozczłonkowania” PrEnerg na części były przede wszystkim przedmiotem mniej lub bardziej zaawansowanych postulatów. Jedynie niektóre z nich zakończyły się powodzeniem. Z pewnością do takich udanych prób należy wyłącznie z obszaru regulacji PrEnerg zagadnień dotyczących odnawialnych źródeł energii. W pozostałych przypadkach erozja znaczenia PrEnerg postępowała w ten sposób, iż nie decydowano się na włączenie do niego nowych materii, lecz tworzone odrębne regulacje. Proces ten wydaje się być już obecnie stałą tendencją. Do krajowych aktów prawnych istotnych dla rynku energetycznego poza PrEnerg należą m.in.: ustawa z 20.2.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1378 ze zm.), ustawa z 20.5.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 724), ustawa z 17.12.2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1050), ustawa z 25.8.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 403), ustawa z 11.1.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1083 ze zm.), ustawa z 16.2.2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1537), ustawa z 8.12.2017 r. o rynku mocy (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1854 ze zm.), ustawa z 20.5.2016 r. o efektywności energetycznej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2166) oraz ustawa z 12.6.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1092).

Pomimo dostrzegalnych tendencji, określony przez art. 1 ust. 1 PrEnerg zakres regulacji wydaje się wskazywać, że PrEnerg stanowi podstawową dla danej dziedziny regulację, wyczerpującą normującą obszerną dziedzinę spraw. Zgodnie z § 19 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) akt prawny zawierający w tytule nazwę „prawo” powinien być dla określonej dziedziny spraw podstawowy. Zgodnie z § 9 ZTPR w ustawach regulujących detalicznie daną dziedzinę należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej, jaką dla danego obszaru spraw stanowi „prawo”. Pomimo zatem odrębności regulacyjnych PrEnerg pozostaje podstawową regulacją dla energetyki, oddziałującą na inne akty prawne przede wszystkim wypracowaną dotychczas siatką pojęciową. W odrębnych i pomniejszych aktach prawnych, regulujących określony wycinek prawa energetycznego, następują liczne odwołania do PrEnerg.

2. Charakter regulacji. Same przepisy PrEnerg wskazują, że regulacja zawarta w tej ustawie ma charakter podstawowy i ogólny. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 3 PrEnerg przepisów tej ustawy nie stosuje się do spraw uregulowanych w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawie – Prawo atomowe, które same z nazwy wydają się odrębnie regulować określony rodzaj spraw. To co zatem znajduje zastosowanie do innych ustaw o tytule „prawo”, tym bardziej takie zastosowanie znajduje w odniesieniu do ustaw szczególnych z zakresu prawa energetycznego. Niektórzy autorzy twierdzili nawet, że normatywne znaczenie art. 1 ust. 1 PrEnerg wyczerpuje się właśnie w tym, iż: „wyraża on regułę, w myśl której prawo energetyczne – w zakresie przez siebie unormowanym – stanowi tzw. ustawę ogólną (*lex generalis*) w stosunku do innych ustaw regulujących szeroko pojmowaną gospodarkę paliwami i energią” (A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 1999, s. 12), co potem potwierdza treść art. 1 ust. 3 PrEnerg.

Warto także zauważyć, że techniczny charakter wielu regulacji PrEnerg sprawia, że jest to akt prawny, który w założeniu powinien być zrozumiały i dla prawnika, i zarazem specjalisty w dziedzinie energetyki. Język ustawodawcy jest próbą w tym przypadku połączenia języka prawniczego oraz technicznego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2a PrEnerg ustawa określa także warunki wykonywania i kontrolowania działalności polegającej na przesyłaniu dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla. Włączenie to narusza spójność treściową art. 1 PrEnerg, który pierwotnie miał posiadać treść ogólną. Wydaje się, że materia włączona art. 1 ust. 2a PrEnerg mieści się już w art. 1 ust. 1 PrEnerg, w tym miejscu, w którym mowa jest o warunkach i zasadach użytkowania paliw i energii.

3. Materia ustawowa i regulacje wykonawcze. Specyfika prawa energetycznego sprawia, **3** że wiele spraw wymaga określenia w aktach wykonawczych. Podział materii na ustawową i regulowaną w rozporządzeniach wymaga poszanowania praw podstawowych, a przede wszystkim nieograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela w innych aktach prawa niż ustawa. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 oraz art. 22 Konstytucji RP (w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej) ograniczenia praw i wolności powinny mieć miejsce w ustawie.

4. Orzecznictwo TK. Trybunał Konstytucyjny wobec wątpliwości właściwego podziału **4** materii regulowanej na ustawową i pozaustawową w odniesieniu do ustawodawstwa gospodarczego, a do takiego należy także zaliczyć *gros* przepisów Prawa energetycznego, zajął stanowisko liberalne. Trybunał wypowiedział się ogólnie w kwestii rozumienia przesłanki formalnej wprowadzania ograniczeń – „w drodze ustawy” w następujący sposób: „wszelkie

ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą następować «tylko w drodze ustawy». Formuła użyta w art. 22 jest w tym zakresie niemal identyczna z ogólną formułą z art. 31 ust. 3, a całkowicie identyczna z formułą z art. 64 ust. 3. Pozwala to przyjąć, że znaczenie prawne i skutki tych uregulowań w znacznej mierze mogą się pokrywać” (wyr. TK z 8.4.1998 r., K 10/97, OTK 1998, Nr 3, s. 163). Dalej jednak Trybunał zauważył, że: „powyższe stwierdzenia Trybunału Konstytucyjnego należy interpretować na tle wskazania, iż: «działalność gospodarza (...) może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym lub politycznym» (wyr. TK z 8.4.1998 r., K 10/97, OTK 1998, Nr 3, s. 163). Wskazanie to odnieść można nie tylko do materialnej, ale i do formalnej płaszczyzny rozważań. O ile więc wymaganie zupełności ustawowej regulacji ograniczeń praw i wolności o charakterze politycznym i osobistym powinno być egzekwowane z pełnym rygoryzmem (jak to uczyniono w wyroku z 19.5.1998 r., U 5/97, OTK 1998, Nr 4, s. 46, który dotyczył prawa do prywatności), to unormowanie praw i wolności ekonomicznych i socjalnych może pozostawiać pewne miejsce dla regulacji wykonawczych. Zawsze jednak przy normowaniu ograniczeń praw i wolności ekonomicznych i socjalnych ustawa musi samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji prawnej, a więc – innymi słowy, nie można owych elementów zasadniczych zamieszczać w rozporządzeniu. Zawsze też zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 konstytucji”. W przeciwnym bowiem razie wprowadzenie przez Konstytucję dodatkowego wymagania, że pewne materie mogą być regulowane „tylko w drodze ustawy” byłoby pozbawione znaczenia prawnego. Innymi słowy, ustawowe odesłanie unormowania pewnych kwestii do rozporządzenia może być wprawdzie zgodne z ogólnymi wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ale – jeżeli kwestie te dotyczą praw i wolności jednostki – może okazać się niezgodne z art. 22 (a także art. 31 ust. 3 bądź art. 64 ust. 3) Konstytucji RP, bo te przepisy silniej akcentują konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawężają pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia.

O zgodnym z prawami podstawowymi podziale materii na ustawową i pozaustawową Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się także w sprawie dotyczącej prawa energetycznego. Przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie P 24/05 był art. 9 ust. 3 PrEnerg w brzmieniu następującym: „Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, nałoży na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej lub ciepła obowiązek zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych, oraz określi szczegółowy zakres tego obowiązku, uwzględniając technologię wytwarzania energii, wielkość źródła energii oraz sposób uwzględniania w taryfach kosztów jej zakupu”. Uzasadniając swoje wątpliwości odnośnie konstytucyjności kwestionowanych regulacji sąd pytający podkreślił, że nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się obrotem lub przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej lub ciepła, obowiązku zakupu energii (ciepła) z określonych źródeł, stanowi ograniczenie wolności działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP, skoro zawęża zakres możliwości samodzielnego podejmowania przez wskazane podmioty decyzji gospodarczych i to pod rygorem dotkliwych sankcji ekonomicznych w razie uchybienia obowiązkowi przewidzianym w przepisach, na podstawie uchylonego już pkt 1a w art. 56 ust. 1 PrEnerg. Zdaniem sądu pytającego, uznanie dopuszczalności tego rodzaju ingerencji, z uwagi na powoływany przez Prezesa URE interes publiczny – ochronę środowiska przed zanieczyszczeniami przez zmniejszenie zużycia paliw kopalnych, nie mogło oznaczać akceptacji dla sposobu wprowadzenia tego obowiązku w życie: rozporządzeniem, nie zaś ustawą.

W wyroku rozstrzygającym w tej sprawie Trybunał najpierw zauważył, że sformułowanie „w drodze ustawy” wskazuje, że do „ograniczenia wolności dojsć może w każdym razie przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia w ogóle nie może mieć miejsca, ale która może jedynie legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu”. W odniesieniu zaś konkretnie do art. 9 ust. 3 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że: „wolność działalności gospodarczej prowadzonej w warunkach regulowanego rynku energii może być ograniczona tylko w drodze ustawy, co zobowiązuje ustawodawcę do określenia wszystkich istotnych elementów ograniczenia, a zatem wskazania, na czym polega i kogo dotyczy ograniczenie oraz określenia interesu publicznego, ze względu

na który jest ono dokonywane. Do ustawodawcy należy ocena, czy jest możliwe i zgodne z konstytucyjnym rozumieniem zakresu ustawy, zwłaszcza z punktu widzenia zasady podziału władz, zamieszczenie w upoważnieniu do wydania rozporządzenia szczegółowych wytycznych kształtujących treść tego aktu wykonawczego. (...) Zarówno w art. 9 ust. 3 badanej ustawy zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia, jak też w jej art. 1 ust. 2, określono na czym polega i na kogo został nałożony obowiązek zakupu energii, a także jaki interes publiczny legitymuje to ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Wskazano więc w ustawie, choć na poziomie minimalnym, istotne elementy ograniczenia wolności działalności gospodarczej określając tym samym kompletny zarys tego ograniczenia”. Tym samym Trybunał stwierdził zgodność art. 9 ust. 3 PrEnerg z art. 22 i 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał w przywoływanych sprawach, a zwłaszcza w sprawie dotyczącej prawa energetycznego otworzył szeroko drzwi możliwości określania treści obowiązków nakładanych na podmioty regulowane prawem energetycznym w aktach pozaustawowych, przy założeniu prawidłowo określonej w PrEnerg delegacji.

5. Cele ustawy – Prawo energetyczne. Dotychczasowi komentatorzy zgodnie stwierdzają, że wykładnia przepisów PrEnerg powinna uwzględniać cele określone w art. 1 ust. 1 PrEnerg [M. Czarniecka, T. Ogódek, Prawo energetyczne, 2012, s. 7; Z. Muras, M. Swora, w: M. Swora, Z. Muras (red.), Prawo energetyczne, t. 1, 2016, s. 92]. Słusznie także zwraca się uwagę, że cele te nie są wymienione w układzie hierarchicznym [M. Kuliński, w: M. Kuliński (red.), Prawo energetyczne, 2017, s. 6] oraz że powinny być brane pod uwagę przy wydawaniu aktów wykonawczych [M. Kuliński, w: M. Kuliński (red.), Prawo energetyczne, 2017, s. 7].

Warto jednak zwrócić uwagę, że cele z art. 1 ust. 1 PrEnerg wymieniają, a niekiedy doprecyzowują przepisy wyższego rzędu w hierarchii aktów prawnych, jak przede wszystkim Konstytucja, prawo UE oraz ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie umowy międzynarodowe.

Prawidłowa interpretacja przepisów PrEnerg zależy zatem od stopnia uwzględnienia i zrozumienia celów z art. 1 PrEnerg, i to w powiązaniu systemowym z innymi aktami prawnymi, wyższego rzędu.

Cele wskazane w art. 1 ust. 1 PrEnerg to:

- 1) tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju;
- 2) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego;
- 3) oszczędne i racjonalne użytkownie paliw i energii;
- 4) rozwój konkurencji, przeciwdziałanie negatywnym skutkom monopolii;
- 5) uwzględnianie wymogów ochrony środowiska;
- 6) przestrzeganie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych;
- 7) równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

6. Tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju oraz uwzględnienie 6 wymogów ochrony środowiska. Dwa cele: tworzenie warunków zrównoważonego rozwoju kraju oraz uwzględnienie wymogów ochrony środowiska należy omówić łącznie (A. Szafranski, Prawo energetyczne, s. 215 i n.). Wprawdzie zasada zrównoważonego rozwoju jest szersza niż ochrona środowiska, jednak trzeba pamiętać, że w prawie międzynarodowym zasada zrównoważonego rozwoju narodziła się ze względu na cel integrowania ochrony środowiska z innymi aspektami dotyczącymi wyzwań przyszłości. Także polska Konstytucja wiąże zrównoważony rozwój z ochroną środowiska. Zgodnie bowiem z art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Nie da się zatem oddzielić od siebie tych dwóch celów. Należy przy tym brać pod uwagę, że zrównoważony rozwój jako pojęcie szersze, ma też znaczenie pierwszorzędne.

Zasada zrównoważonego rozwoju oznacza powiązanie wykorzystania zasobów naturalnych z rozwojem gospodarczym oraz społecznym w ten sposób, że rozwój gospodarczy i społeczny nie może prowadzić do zniszczenia środowiska. Podkreśla się przy tym solidarność międzypokoleniową, czyli nakaz takiego użytkowania zasobów naturalnych i korzystania ze środowiska, aby pozostawić je w stanie, umożliwiającym korzystanie z nich przyszłym pokoleniom. Za powszechnie akceptowaną definicję zrównoważonego rozwoju przyjmuje się definicję pochodzącą z Raportu Komisji Brundtland (zob. niżej), zgodnie z którą zrównoważony

rozwój to rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie zagrażając możliwościom zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń.

Szerzej zagadnienie ujmując, zasada zrównoważonego rozwoju to powiązanie niełączonych do tej pory ze sobą zasad rozwoju gospodarczego i społecznego z ochroną środowiska (*M. Kenig-Witkowska*, *Koncepcja „sustainable development”*, s. 45). Zasada zrównoważonego rozwoju zwraca uwagę na harmonijne powiązanie wszystkich celów. Krótko mówiąc oznacza poszukiwanie równowagi między gospodarką, rozwojem społecznym a ekologią (*C. Banasiński*, w: *H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski*, *Prawo gospodarcze*, s. 60). Jest zatem ona słusznie kojarzona z ochroną środowiska, ale nie może być do niej ograniczana.

Doktryna zrównoważonego rozwoju przypisywana jest niemieckiemu prawnikowi i urzędnikowi, *Hansowi Carlowi von Carlowitzowi*, żyjącemu na przełomie XVII i XVIII w. W swoim dziele *Sylvicultura oeconomica, oder haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht* (*H.C. Carlowitz*, *Sylvicultura oeconomica*) pierwszej tego typu pracy poświęconej gospodarce leśnej zwrócił on uwagę na konieczność uwzględnienia tempa wzrostu lasu przy jego wycince. Ta zasada ciągłego wzrostu, czy też zrównoważonego rozwoju została przeniesiona na grunt innych nauk i wkrótce zyskała na popularności.

Z biegiem czasu zasada zrównoważonego rozwoju została przywołana jako argument w sporze prawnym. W 1893 r. między Wielką Brytanią a Stanami Zjednoczonymi powstał spór dotyczący połowu fok. Stany Zjednoczone twierdziły, że nakaz ograniczenia połowań na foki jest konieczny dla ich ochrony w celu zachowania gatunku dla dobra ludzkości (*M. Kenig-Witkowska*, *Koncepcja „sustainable development”*, s. 46). Tak też omawiana zasada stała się dopuszczalnym argumentem w dyskursie prawniczym. I to w sposób, w jaki współcześnie rozumiemy zasadę zrównoważonego rozwoju. Nie chodzi już bowiem jedynie o gospodarkę leśną, lecz o eksploatację zasobów naturalnych w ogólności. Gospodarowanie nimi powinno odbywać się tak, aby mogły się one odnawiać.

Pod koniec XX w. zasadę zrównoważonego rozwoju zaczęto wprowadzać do dokumentów międzynarodowych. Bodaj najważniejszym z nich jest Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju [Komisja od nazwiska jej przewodniczącej zwana jest też komisją Brundtland (*Gro Harlem Brundtland*)] (*World Commission on Environment and Development – Raport WCED*, zwany raportem Komisji Brundtland) z 1987 r. W Raporcie tym, zatytułowanym „*Nasza Wspólna Przyszłość*” (w oryginale: *Our common Future*, <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm#1.2>, dostęp: 5.6.2013 r.), przedstawiono koncepcję zrównoważonego rozwoju. Opisując zagrożenia cywilizacyjne, wskazano na potrzebę konkretnych działań. Raport przyczynił się więc w dużym stopniu do zwołania Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., podczas którego posługiwano się pojęciem zrównoważonego rozwoju nie definiując go, gdyż uznano jego znaczenie za oczywiste (*M. Kenig-Witkowska*, *Koncepcja „sustainable development”*, s. 45).

W kolejnych dokumentach międzynarodowych zasadę zrównoważonego rozwoju wiązano z koniecznością ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz poszukiwaniem alternatywnych źródeł energii czyli źródeł energii odnawialnej. Wprawdzie w Raporcie „*Nasza Wspólna Przyszłość*” odnoszono się już do emisji dwutlenku węgla, czyniono to jednak tylko w związku z potrzebą ochrony warstwy ozonowej w atmosferze. Dopiero kolejne dokumenty przyniosły wskazówki dotyczące zmian klimatu i energii odnawialnej. Dla przykładu Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wskazuje na zasadę zrównoważonego rozwoju jako zasadę godzącą w ograniczenie emisji z potrzebą zachowania klimatu (art. 2; art. 3 ust. 4). Za przykład mogą też posłużyć dokumenty przygotowane na światowy rok „zrównoważonej energii” (*International Year of sustainable energy for all – ogłoszony przez ONZ na 2012 r.*), łączące wyraźnie kwestię odnawialnych źródeł ze zrównoważonym rozwojem (por. materiały na stronie: <http://www.un.org/en/events/sustainableenergyforall/background.shtml>, dostęp: 5.6.2013 r.).

Współcześnie najważniejszym dokumentem międzynarodowym dotyczącym zrównoważonego rozwoju jest rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 25.5.2015 r., „*Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*” zwana Agendą 2030. Nie pozostawia ona wątpliwości, że zasada zrównoważonego rozwoju nie może być obecnie ograniczana jedynie do ochrony środowiska. Zgodnie z preambułą do Rezolucji cele zrównoważonego rozwoju „zapewniają równowagę pomiędzy trzema aspektami zrównoważonego rozwoju: gospodarczym, społecznym i środowiskowym”. Agenda 2030

wymienia 17 celów, wśród których są m.in. walka z ubóstwem, równouprawnienie kobiet i mężczyzn, rozwój edukacji, zapewnienie wzorców zrównoważonej produkcji i konsumpcji, stabilność i bezpieczeństwo miast, budowa stabilnej i zrównoważonej infrastruktury. Odpowiedzią Unii Europejskiej na Agendę 2030 jest Komunikat Komisji informujący o sposobach implementacji Agendy 2030 (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 22.11.2016, COM(2016) 739 *final*). Dokumenty niewątpliwie wskazują na szerokie ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju, daleko wykraczając poza jej związek z ochroną środowiska.

Zasada zrównoważonego rozwoju na gruncie prawa UE jest zasadą ustrojową wyrażoną w preambule TUE, art. 21 TUE oraz art. 11 TFUE. Podstawą prawną dotyczącą tworzona wspólnego rynku energii w UE jest art. 194 TFUE, gdzie mowa jest już wyłącznie o zachowaniu i poprawie ochrony środowiska z pominięciem zasady zrównoważonego rozwoju. Nie ma jednak wątpliwości, że skoro zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą ustrojową, to ochrona środowiska w obszarze prawodawstwa energetycznego UE powinna być zintegrowana z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Dokumentem mającym charakter polityczny, ale zarazem determinującym działania prawodawcze Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego jest Europejski Zielony Ład (Komunikat Europejski Zielony Ład z 11.12.2019 r., COM(2019) 640). Oznacza on w polityce europejskiej podkreślenie konieczności dbałości o klimat i środowisko na pierwszym miejscu przed innymi wartościami i celami politycznymi. W dokumencie tym stwierdza się, że: „Zielony Ład stanowi integralną część opracowanej przez obecną Komisję strategii mającej na celu wdrożenie agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i celów zrównoważonego rozwoju oraz innych priorytetów, jakie przewodnicząca (...) Komisji – [przyp. A.Sz.] przedstawiła w swoich wytycznych politycznych”.

Przechodząc do regulacji krajowych, należy zauważyć, że w Konstytucji RP o ochronie środowiska stanowią art. 86 i 74. Zgodnie z pierwszym z nich każdy zobowiązany jest do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie. Natomiast art. 74 stanowi o obowiązkach władzy w zakresie ochrony środowiska, postępując się nawet pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego [bezpieczeństwo ekologiczne jest również pojęciem przejętym z literatury prawa i stosunków międzynarodowych. Por. *K. Pronińska*, Nowe problemy bezpieczeństwa międzynarodowego: bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne, w: *R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, M. Madej, K. Pronińska, M. Sulek, M. Tabor, A. Wojciuk*, Bezpieczeństwo międzynarodowe, s. 303 i n.). Jednak za normę programową dla ochrony środowiska uznaje się art. 5 Konstytucji RP; zob. *C. Banasiński*, w: *H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski* (red.), Prawo gospodarcze, s. 59], zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ochrona środowiska jest więc w polskiej Konstytucji wpisana w zasadę zrównoważonego rozwoju. Pomimo wagi tej zasady dla ustroju Rzeczypospolitej zasada rzadko do tej pory była powoływana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (*Z. Bukowski*, Zrównoważony rozwój, s. 609).

Definicję zrównoważonego rozwoju w porządku krajowym zawiera ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.), zgodnie z którą zrównoważonym rozwojem jest rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 PrOchŚrod). Ta sama ustawa stanowi, że ilekroć mówi się o ochronie środowiska – rozumie się przez to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:

- 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- 2) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom;
- 3) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 PrOchŚrod).

Z obu tych definicji wynika, że ochrona środowiska wpisana jest integralnie w zasadę zrównoważonego rozwoju i zarazem ją przekracza. Sam fakt zdefiniowania zasady zrównoważonego rozwoju w ustawie poświęconej ochronie środowiska należy uważać za znamienne.

Zasada zrównoważonego rozwoju odgrywa obecnie istotną rolę także na gruncie regulacji dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odwołuje się w art. 1 pkt 2 do definicji zrównoważonego rozwoju z PrOch-Środ. W oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju kwestionowano postanowienia planów zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym zasada ta zaczęła odgrywać istotną rolę w orzecznictwie (Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój*, s. 610). Przedmiotem tych sporów było planowanie inwestycji bez uwzględnienia konieczności zachowania właściwej równowagi między terenami pod inwestycje budowlane, usługowe i tereny rekreacji.

- 7 **7. Bezpieczeństwo energetyczne** stając się jednym z ważniejszych wyzwań polityki, stanowi przedmiot analiz i prób dookreślenia oraz definiowania. Mimo że można spotkać się w literaturze ze stanowiskiem, że pojęcie to jest wieloznaczne (M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne*, s. 13), wskazuje się jednak na wspólny mianownik. Bezpieczeństwem energetycznym jest więc zapewnienie dostaw energii i jej nośników po rozsądnych cenach i w odpowiedniej jakości (M. Nowacki, za: D. Yerginem powtarza następującą definicję: „celem bezpieczeństwa energetycznego jest zapewnienie odpowiedniego i pewnego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, w sposób, który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwowym” – M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010, s. 21; K. Pronińska twierdzi zaś: „W większości ujęć definicyjnych bezpieczeństwa energetycznego podkreśla się, że oznacza ono dostępność energii «odpowiedniej jakości i po rozsądnych cenach»” – K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne*, s. 41). Można wymienić trzy istotne elementy definicji: ciągłość dostaw, rozsądne ceny oraz właściwa jakość.

Próba znalezienia „złotego środka” między kosztami zapewnienia ciągłości dostaw, jakością sprzedanych bądź wytwarzanych produktów energetycznych a ich ceną stanowi zagadnienie polityczne w każdym państwie. Dostrzegane jest także w prawie. Polski ustawodawca zdecydował się na zdefiniowanie bezpieczeństwa energetycznego. Zgodnie z art. 3 pkt 16 PrEnerg bezpieczeństwem energetycznym określa się taki stan gospodarki, który umożliwia pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Właściwie definicja legalna odpowiada tym, które są formułowane w literaturze z zakresu politologii. Ochrona środowiska, jako element do tej pory niewymieniany, stanowi bowiem jeden z aspektów, który brany jest pod uwagę przy zachowaniu bezpieczeństwa energetycznego czy rozwoju przemysłu energetycznego także w dokumentach i opracowaniach z zakresu prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. W polskiej definicji legalnej dostrzega się zatem również wyzwanie, jakim jest znalezienie równowagi między pokryciem bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię a uwzględnieniem ekonomicznych, technicznych i środowiskowych uwarunkowań.

Autoryzy prac opisujących bezpieczeństwo energetyczne oraz jego zagrożenia dokonują dekompozycji tego pojęcia przez wskazanie jego wielopłaszczyznowości, różnych zakresów podmiotowych i przedmiotowych.

Można więc, zdaniem K. Pronińskiej, rozpatrywać bezpieczeństwo energetyczne od strony podmiotowej z punktu widzenia konkretnego odbiorcy (w gospodarstwie domowym i w przedsiębiorstwie), pojedynczego państwa, grupy państw (regionu) i świata. Każda z tych płaszczyzn obejmuje różny rodzaj i zakres celów oraz metod zapewnienia bezpieczeństwa (K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne*, s. 47). Dalej wskazuje się, że bezpieczeństwo energetyczne inaczej jest postrzegane przez państwa eksportujące energię lub paliwa, inaczej przez państwa, które je importują, wreszcie inaczej przez państwa, które dokonują jedynie tranzytu.

Od strony przedmiotowej wskazuje się na kilka aspektów: strategiczno-geopolityczny, ekonomiczny, ekologiczny oraz infrastrukturalny (M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne*, s. 15). Pierwszy z nich odnosi się do zależności państw importerów od państw eksporterów energii i jej nośników oraz napięć o charakterze politycznym z tym związanych. Aspekt ekonomiczny odnosi się do ceny energii. Z punktu widzenia państw importerów ważne jest,

aby cena była przystępna, gdyż w wymiarze makroekonomicznym decyduje o konkurencyjności gospodarki. Aspekt ekologiczny to uwzględnienie w kosztach produkcji energii, a więc także kosztach wydobycia surowców zagrożeń środowiskowych. Ostatni aspekt, infrastrukturalny dotyczy dbałości o infrastrukturę oraz jej rozbudowę.

W literaturze przedmiotu określa się też kilka kluczowych zasad bezpieczeństwa energetycznego, których przestrzeganie zwiększa tak poczucie, jak i stan faktyczny bezpieczeństwa. Należą do nich:

- 1) dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych;
- 2) utrzymanie „marginesu bezpieczeństwa” na który składają się – wolne moce przesyłowe, rezerwy strategiczne, „nadmiar” kluczowej infrastruktury energetycznej;
- 3) poleganie na elastycznych rynkach surowców i energii;
- 4) zrozumienie wzajemnej współzależności między koncernami a rządami na wszystkich poziomach sektora paliwowo-energetycznego;
- 5) dostrzeganie współzależności między producentami/dostawcami i konsumentami surowców energetycznych oraz pobudzanie ich wzajemnej współpracy;
- 6) wspólne zapewnienie przez importerów i eksporterów fizycznego bezpieczeństwa dostaw;
- 7) właściwe informowanie opinii publicznej przed, w trakcie i po tym jak problemy wystąpią;
- 8) regularne inwestycje w unowocześnianie technologiczne;
- 9) zaangażowanie państw w badania, rozwój i innowacje celem zapewnienia długoterminowej równowagi bilansu energetycznego oraz przyszłych jego przekształceń [D. Yergin, *Energy Security and Markets*, w: J.H. Kalicki, D.L. Godwyn (red.), *Energy and Security: Towards a New Foreign Policy Strategy*, Woodrow Wilson Press, co-publisher Johns Hopkins University Press, 2005. Za K. Pronińską, *Bezpieczeństwo energetyczne*, s. 60–61].

W opisie zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego najczęściej dominuje zagadnienie relacji międzynarodowych. Tymczasem bezpieczeństwo dostaw energii związane jest także – a może przede wszystkim – z kulturą organizacyjną państwa i zagrożeniami płynącymi od wewnątrz. Dbałość o infrastrukturę, zapewnienie korzystnych umów handlowych na zakup surowców i energii, rozsądna polityka prywatyzacji i dekartelizacji są bardzo ważne.

Podmiotem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo energetyczne jest państwo. Na rynku mogą wprawdzie działać wyłącznie przedsiębiorstwa energetyczne, ale ostatecznie z punktu widzenia konkretnych odbiorców polityczną odpowiedzialność za kształt rynku i jego efektywność, a więc ostatecznie za bezpieczeństwo energetyczne ponosi państwo. Nic w tym dziwnego, że: „rządy państw widzą ochronę bezpieczeństwa energetycznego zwłaszcza poprzez tworzenie narodowych gigantów, które będą głównymi graczami na ich krajowych rynkach. Państwa bardzo niechętnie godzą się na utratę pozycji dominującej na rynku krajowym – traktując ten rynek jako strefę swoich wpływów. Nawet w tych krajach, w których działa kilka wielkich spółek energetycznych, liberalizacja i otwieranie rynku postępuje bardzo powoli. Przykładem jest rynek niemiecki, gdzie doszło do podziału stref wpływu, a nie faktycznej rywalizacji” (M. Nowacki, *Rynek wewnętrzny a bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich, EPS 2007, Nr 3*, s. 26–36). Tworzenie „narodowych gigantów” lub też „narodowych czempionów” jest jednym ze sposobów zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

Wyrazem odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo energetyczne były sformułowania zawarte w Polityce energetycznej Polski do 2030 r. (uchwała Rady Ministrów z 10.11.2009 r. w sprawie Polityki Energetycznej Polski do 2030 r., Obwieszczenie Ministra Gospodarki z 21.12.2009 r., M.P. 2010, Nr 2 poz. 11). W tym dokumencie jeden rozdział poświęcono bezpieczeństwu dostaw energii i paliw (rozdział 3). W Polityce podkreślano, że ze względu na znaczne zasoby węgla w Polsce, paliwo to jest „stabilizatorem bezpieczeństwa energetycznego”. Przywołano przy tym dane, zgodnie z którymi Polska importuje gaz ziemny w 70%, a ropę naftową w 95%. W takiej sytuacji węgiel wydawał się najważniejszym surowcem do produkcji energii. Jednocześnie podkreślano, że preferowaną formą dywersyfikacji służącej bezpieczeństwu energetycznemu jest nie tylko dywersyfikacja dostaw surowców, od których Polska jest uzależniona, ale także dywersyfikacja technologii. Stąd też pomysł budowy pierwszej w Polsce elektrowni atomowej. W Polityce energetycznej do 2040 r. (uchwała Rady Ministrów z 2.2.2021 r. w sprawie Polityki Energetycznej Polski do 2040 r., Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z 10.3.2021 r., M.P. z 2021 r. poz. 264) podtrzymano zamiar

wybudowania w Polsce elektrowni atomowej, ale jednocześnie ugięto się pod presją wymogów europejskiej polityki klimatycznej uznając, że „rola węgla kamiennego w gospodarce będzie się stopniowo zmniejszać. Powodem tych zmian są rosnące wymagania środowiskowe oraz malejące zapotrzebowanie gospodarki”. Uznano również, że „podobnie jak w przypadku węgla kamiennego, zapotrzebowanie na węgiel brunatny będzie spadać. Uwarunkowania w zakresie rosnących wymagań środowiskowych oraz polityki klimatycznej wpływają na efektywność ekonomiczną pracy istniejących jednostek wytwórczych opartych o węgiel brunatny oraz determinują procesy inwestycyjne”. Tym samym stwierdzono, że podstawą bezpieczeństwa energetycznego Polski w sektorze energii elektrycznej będą odnawialne źródła energii (przede wszystkim energia wiatrowa oraz słoneczna) oraz energia pochodząca z reaktorów atomowych.

W wymiarze międzynarodowym bezpieczeństwo energetyczne uwarunkowane jest solidarnością i wzajemną pomocą państw znajdujących się w tym samym bloku politycznym. Solidarność energetyczna stała się po Traktacie z Lizbony zasadą polityki europejskiej, zapisaną w art. 194 ust. 1 TFUE, uznaną za zasadę prawną w wyroku Sądu UE orzekającym w sporze dotyczącym wykorzystania mocy przesyłowych w gazociągu OPAL (wyr. Sądu UE z 10.9.2019 r. w sprawie T-883/16, *Rzeczpospolita Polska v. Komisja Europejska*, Legalis, utrzymanym przez Trybunał Sprawiedliwości wyrokiem z 15.7.2021 r. w sprawie C-848/19 P *Republika Federalna Niemiec v. Rzeczpospolita Polska*, Legalis).

8. **Oszczędne i racjonalne użytkowanie paliw.** Oszczędne i racjonalne użytkowanie energii należy powiązać z pojęciem efektywności, występującym przede wszystkim na gruncie prawa UE. Oszczędzanie energii stało się w świecie zachodnim paradygmatem politycznym od lat 70. XX w. Protagoniści nowego podejścia w wykorzystaniu energii podkreślali, że poprawa efektywności energetycznej, prowadzi do większych oszczędności środków finansowych niż nakłady na efektywne wykorzystanie energii. Z czasem efektywność połączono również z polityką klimatyczną. Oszczędności w wykorzystaniu energii prowadzą bowiem do zmniejszenia efektu cieplarnianego i eksploatacji środowiska.

Zainteresowanie polityczne przełożyło się na treść dokumentów prawnych i wiążących zobowiązań. W Unii Europejskiej poprawa efektywności stanowi jeden z trzech filarów polityki energetycznej. Jednym z trzech celów polityki energetycznej była poprawa efektywności energetycznej o 20% w Unii Europejskiej do 2020 r. Ponadto, dokumenty prawne, m.in. dyrektywa 2012/27 (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz.Urz. UE L Nr 315, s. 1) oraz implementująca ją już wspomnianą ustawą o efektywności energetycznej, określają instrumenty prawne realizacji celów w zakresie efektywności.

W dyrektywie 2012/27 zbudowano definicje legalne takich pojęć jak „efektywność energetyczna”, „poprawa efektywności energetycznej” oraz „oszczędność energii”. W tym miejscu warto przytoczyć każdą z nich, mimo świadomości ograniczonej definicji legalnych pojęć z zakresu techniki.

Zgodnie z art. 2 pkt 4 dyrektywy 2012/27 efektywność energetyczna oznacza stosunek uzyskanych wyników, usług, towarów lub energii do wkładu energii. Można więc mówić o efektywności urządzeń technicznych, budynków, transportu i poprawie ich efektywności. Jest nią, zgodnie z art. 2 pkt 6 dyrektywy 2012/27, zwiększenie efektywności końcowego wykorzystania energii dzięki zmianom technologicznym, ekonomicznym lub zmianom zachowań. W dyrektywie podano zatem sposoby zmniejszenia zużycia energii. Jedne należą do techniki, a więc dotyczą innowacyjności i zarazem zastosowania w praktyce urządzeń energooszczędnych. Inne natomiast związane są z zachowaniami człowieka i jego przyzwyczajeniami. Wreszcie w dyrektywie określono definicję oszczędności energii: ilość zaoszczędzonej energii ustalona poprzez pomiar lub oszacowanie zużycia przed i po wdrożeniu jednego lub kilku środków poprawy efektywności energetycznej przy jednoczesnym zapewnieniu normalizacji warunków zewnętrznych wpływających na zużycie energii (art. 2 pkt 5 dyrektywy 2012/27). Już choćby uznanie przez europejskiego prawodawcę konieczności zdefiniowania takich pojęć jak efektywność, poprawa efektywności oraz oszczędność energii świadczy jak mocno prawo jako instrument polityki wkroczyło w obszar związany z oszczędzaniem energii.

Podobnie też polski prawodawca odnosi się do efektywności i to nie tylko dlatego, że zobowiązany jest wdrożyć prawo europejskie. W Polityce energetycznej Polski do 2030 r. poprawę efektywności wymieniano jako pierwszą z kierunków polityki, podkreślając jej wagę w następujący sposób: „Kwestia efektywności energetycznej jest traktowana w polityce energetycznej w sposób priorytetowy, a postęp w tej dziedzinie będzie kluczowy dla realizacji wszystkich jej celów”. W Polityce energetycznej do 2040 r. efektywność energetyczna nie została wyeksponowana tak znacząco jak w planowanych działania do 2030 r., jednak nadal stanowi jeden z istotnych elementów strategii rozwoju energetyki w Polsce. Zgodnie z Polityką energetyczną do 2040 r. „poprawa efektywności energetycznej jest działaniem wieloobszarowym, przynoszącym pozytywne efekty we wszystkich sektorach gospodarki i społeczeństwu. Pośrednio wpływa na bezpieczeństwo energetyczne, ze względu na ograniczenie zapotrzebowania na paliwa i energię oraz import surowców”. Zgodnie z danymi przywołanymi w Polityce energetycznej do 2040 r. w latach 2010–2020 ograniczono zużycie energii pierwotnej o 13,6 Mtoe 106, co w odniesieniu do wartości prognozy na 2020 r. z 2007 r. oznacza zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 12,4%. Jednocześnie Polska deklaruje krajowy cel w zakresie poprawy efektywności energetycznej do 2030 r. na poziomie 23% w odniesieniu do prognoz zużycia energii pierwotnej opracowanych przez Komisję Europejską w 2007 r. (118,6 Mtoe), co odpowiada zużyciu energii pierwotnej na poziomie 91,3 Mtoe w 2030 r.

9. Ochrona konkurencji i przeciwdziałanie skutkom naturalnych monopolii. Konkurencja **9** stanowi jedną z naczelných zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej [K. Strzyczkowski, Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa, w: C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju*, s. 29], a za podstawę do takiego twierdzenia wskazuje się treść art. 20 Konstytucji RP, statuujący społeczną gospodarkę rynkową jako podstawę ustroju gospodarczego RP. Jak wiadomo społeczna gospodarka rynkowa wywodzi się ze szkoły ekonomicznej ordoliberalistów, będąc wprawdzie teorią, a potem praktyką gospodarczą. Jej sukces spowodował, że pojęcie społecznej gospodarki rynkowej zostało zjurydyzowane (A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy*, s. 99). Nic więc dziwnego, że w opisie społecznej gospodarki rynkowej jako pojęcia prawnego następują odwołania do jej źródeł wpływających z myśli teoretycznej ordoliberalistów. Ich pogląd na rynek był zinstrumentalizowany. Nie bronili bowiem oni wolnego rynku jako wartości samej w sobie, w którą państwo nie może ingerować. Jednocześnie jednak uważali, że rynek, mimo swych niedoskonałości, jest najlepszym mechanizmem wymiany dóbr. Wymaga on jednak korekty, jedną z nich jest zaś konieczność interwencji państwa w sytuacji, gdy władza na rynku koncentruje się w rękach jednego lub niewielu przedsiębiorstw [C. Banasiński, w: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze*, s. 42]. W ten sposób przychylali się do niekiedy drastycznych ograniczeń wolności gospodarczej i własności ze względu na pokój społeczny i równość szans. Te poglądy na temat wolnego rynku odnoszą się również do energetyki, w której istniały do niedawna wyłącznie monopole, a stopień koncentracji jest nadal wysoki. Podstawą konstytucyjną dla promowania konkurencji i wolnego rynku w energetyce jest więc art. 20 Konstytucji RP i wyrażona w nim społeczna gospodarka rynkowa.

10. Prawo UE. O wiele bardziej szczegółowe podstawy prawne dla ochrony konkurencji **10** daje prawo UE. Ochrona konkurencji stanowi bowiem jedną z podstawowych zasad praw gospodarczego UE. Powszechnym aksjomatem prawa UE jest to, że prawo powinno chronić konkurencję, a konkurencja ta powinna być skuteczna [T. Skoczny, D. Miąsik, w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, 2009, s. 38–39]. Z czasem przepisy dotyczące ochrony konkurencji stały się podstawą prawną dla tworzenia warunków powstania rynku energii elektrycznej i gazu, który przez wiele lat pozostawał zmonopolizowany.

Zjawiskiem współczesnym w odniesieniu do konkurencji na rynku energetycznym jest prawny paralelizm, tzn. występowanie przepisów chroniących konkurencję w prawie energetycznym (jeden z celów polityki energetycznej wskazany w art. 194 TFUE to zapewnienie funkcjonowania rynku energii) oraz obok nich przepisów ogólnych prawa ochrony konkurencji, które również mogą być odnoszone do energetyki (art. 101 i n. TFUE). Konkurencja na rynku energetycznym jest więc chroniona przez przepisy o ochronie konkurencji i przepisy szczególne odnoszące się wyłącznie do energetyki.

Prawo ochrony konkurencji w zasadniczym swoim zrębie zostało uregulowane w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W art. 101 TFUE wprowadzono zakaz porozumień antykonkurencyjnych, w art. 102 TFUE zakaz nadużywania pozycji dominującej, w art. 107 i n. określono zakaz udzielania ze środków państwowych antykonkurencyjnej pomocy finansowej. Poza Traktatem uregulowana została kwestia kontroli koncentracji przedsiębiorstw, które mogą zagrozić skutecznej konkurencji na określonym rynku (rozporządzenie Rady Nr 139/2004 z 20.1.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, Dz.Urz. UE L Nr 24, s. 1).

Artykuły 101 i 102 TFUE, które stanowią zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję są w jakiejś części równoważone treścią art. 106 TFUE. Zgodnie z tym przepisem określono szczególny status prawny przedsiębiorstw zobowiązanych do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym. Przedsiębiorstwa te podlegają regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Zakaz praktyk ograniczających konkurencję ma więc w tym przypadku granice wytyczone koniecznością świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Nadanie szczególnego statusu prawnego przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym oznacza zwolnienie ich z części reguł ochrony konkurencji.

Artykuł 106 TFUE (dawny art. 86 TFUE) stosowano do przedsiębiorstw energetycznych. Ocena stosowania tego przepisu bywa jednak negatywna. Zdaniem *M. Swory* i *Z. Murasa* art. 106 TFUE był „przez wiele lat wygodną legitymacją dla państw członkowskich w zakresie ochrony przywilejów krajowych monopolii, poprzez nakładanie obowiązków świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na przedsiębiorstwa energetyczne, i z drugiej strony – przeszkodą dla rozwoju wspólnego rynku” [*Z. Muras, M. Swora*, w: *M. Swora, Z. Muras* (red.), *Prawo energetyczne*, t. 1, 2016, s. 47]. Obecnie znaczenie wyjątku od reguł konkurencji, określonego w art. 106 TFUE osłabło, gdyż na skutek kolejnych pakietów liberalizacyjnych monopole w zakresie energii elektrycznej i gazu ziemnego podlegają w pierwszej kolejności przepisom wtórnym precyzującym w sposób bardziej adekwatny niż orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE równowagę między tym co stanowi usługę w ogólnym interesie gospodarczym a skuteczną konkurencją.

Innym przepisem z zakresu prawa ochrony konkurencji, który należy wspomnieć jest art. 107 TFUE, stanowiący zakaz udzielania antykonkurencyjnej pomocy publicznej. Zgodnie z tym przepisem wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

- 11** 11. **Udzielanie antykonkurencyjnej pomocy publicznej** ma miejsce w państwach członkowskich m.in. ze względów społecznych. Wspierane są bowiem bądź gałęzie przemysłu bądź poszczególne przedsiębiorstwa w celu podtrzymania w nich produkcji, najczęściej aby zapobiec zwolnieniom z pracy. Do takich gałęzi gospodarki lub takich przedsiębiorstw, których funkcjonowanie ma poważne skutki społeczne można zaliczyć energetykę i przedsiębiorstwa energetyczne. Innym celem, niespołecznym, ze względu na który może wystąpić udzielenie pomocy publicznej w energetyce jest określony cel polityczny, np. bezpieczeństwo publiczne lub ochrona środowiska.

Praktyka wskazuje, że przepisy o zakazie udzielania pomocy publicznej i wyjątkach od tego zakazu są niekiedy niejednoznaczne. Nie zawsze bowiem chodzi o proste sytuacje, w których państwo członkowskie przekazuje środki w formie dotacji lub też zwolnienia podatkowego. Zdarzają się przypadki bardziej skomplikowane prowadzące do sytuacji granicznych, w których już tylko Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może podjąć ostateczną decyzję o wykładni art. 107 i n. TFUE. W efekcie państwa członkowskie mogą być nawet nieświadome przekroczenia zakazu udzielania pomocy publicznej (*M. Stoczkiewicz*, *Pomoc państwa*, s. 384).

- 12** 12. **Reguły udzielania pomocy publicznej przez państwo** dotyczą m.in. cen na określone produkty energetyczne. Kwestia ta była rozpatrywana przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-379/98 *Preussen Elektra*. W tej sprawie Trybunał stwierdził, że spoczywający na prywatnych

przedsiębiorstwach zajmujących się zaopatrzeniem w energię elektryczną obowiązek zakupu energii elektrycznej, wytworzonej z odnawialnych źródeł energii po ustalonych cenach minimalnych nie jest udzieleniem pomocy publicznej, gdyż nie prowadzi do przekazania środków państwowych przedsiębiorstwom energetycznym. W tym przypadku państwo bowiem określiło jedynie obowiązek zakupu po cenach minimalnych, wsparcie zaś pochodziło od podmiotów, na których ten obowiązek spoczywał, a więc od podmiotów prywatnych.

Prawo ochrony konkurencji to także pozatraktatowo uregulowana kontrola koncentracji, dla której kluczowym źródłem prawa jest rozporządzenie 139/2004. Rozporządzenie 139/2004 ma na celu skuteczną kontrolę koncentracji z punktu widzenia ich skutków na konkurencję w UE – koncentracja, która mogłaby w znaczący sposób zakłócać skuteczną konkurencję, zostanie uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem.

13. **Kontrola koncentracji** dotyczy także przedsiębiorstw energetycznych, które po liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu wykazują większą skłonność do połączeń i przejęć niż dotychczas. Koncentracje te miały miejsce zarówno na rynkach krajowych i na podstawie przepisów krajowych (np. konsolidacja w sektorze elektroenergetyki w Polsce w latach 2005–2007), jak i na rynku europejskim i na podstawie przepisów europejskich. Analizowanie poszczególnych przypadków nie jest w tym miejscu konieczne, choćby z tego powodu, że „wszelkie uogólnienia w tym kontekście są raczej ryzykowne, toteż każde połączenie i nabycie powinno być oceniane oddzielnie, jako konkretna sprawa, z uwzględnieniem szeregu czynników ekonomicznych i prawnych” (*B. Nowak, Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej, Warszawa 2009, s. 86*). Poza czynnikami ekonomicznymi i prawnymi, warto także jednak uwzględnić polityczne.

W świetle tego, co dotychczas powiedziano o relacji art. 101 i 102 TFUE do art. 106 TFUE, interesującą kwestię stanowi odzwierciedlenie w przepisach kontroli koncentracji konfliktu wartości przebiegającego na linii: ochrona konkurencji i bezpieczeństwo publiczne oraz porządek publiczny. Konflikt ten wyraża się przede wszystkim w treści art. 21 ust. 4 akapit 1 rozporządzenia 139/2004. Zgodnie bowiem z tym przepisem państwa członkowskie mogą podjąć środki w celu ochrony uzasadnionych interesów innych niż ochrona konkurencji. Do tych celów zalicza się zgodnie z art. 21 ust. 4 akapit 2 rozporządzenia 139/2004 bezpieczeństwo publiczne. W literaturze zauważono, że w zakresie pojęcia bezpieczeństwa publicznego wchodzi pojęcie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i gazu [*K. Kloc-Evison, D. Koška, w: M. Swora, Z. Muras (red.), Prawo energetyczne, 2010, s. 112*], tym samym bezpieczeństwo energetyczne. Państwa członkowskie mogą zatem wskazywać bezpieczeństwo publiczne jako przesłankę umożliwiającą koncentrację lub też uniemożliwiającą koncentrację. Warto także dodać, że bezpieczeństwo publiczne jako pojęcie niedookreślone niesie ze sobą różne możliwości rozstrzygnięć i jest niezwykle ważne politycznie. Wskazywane już wcześniej spory polityczne wokół przejęć jednych przedsiębiorstw energetycznych przez inne w ramach Unii Europejskiej wskazują, jak polityka jest głęboko obecna w kontroli koncentracji i jak niemożliwym wydaje się jej wyłączenie z problematyki prawno-ekonomicznej.

Prawo UE dotyczące rynku energii i kształtowania konkurencji, zawarte są w tzw. III pakiecie liberalizacyjnym z 2009 r., późniejszym zestawem regulacji zwanym pakietem zimowym z 2017 r. oraz jeszcze innymi późniejszymi aktami prawnymi, na który składają się następujące akty prawne:

- 1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z 5.6.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz.Urz. L Nr 158, s. 125);
- 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz.Urz. UE L Nr 211, s. 94);
- 3) 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 (Dz.Urz. UE L Nr 211, s. 36);
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z 5.6.2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.Urz. UE L Nr 158, s. 54);

[Przejdź do księgarni →](#)