

Mgr Wojciech Modzelewski

Doktorant w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie

Administracyjnoprawna ingerencja w obrót gospodarczy przedsiębiorstw energetycznych w zakresie bezpieczeństwa energetycznego

Streszczenie

Temat bezpieczeństwa energetycznego oraz konieczności dywersyfikacji dostaw są tematami wciąż aktualnymi i powracającymi zarówno w literaturze jak i w polityce. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, często wiąże się z ingerencją w obrót gospodarczy. Przed wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego nowych regulacji, konieczne jest odpowiedzenie na pytanie, jak daleko idąca ingerencja w obrót gospodarczy przedsiębiorstw energetycznych jest dopuszczalna w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz czy aktualne instrumenty prawne przyznane Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki są wystarczające do jego zapewnienia. Należy pamiętać, że każda ingerencja w obrót gospodarczy podlega szczegółowej ocenie zarówno przez polski wymiar sądowniczy jak i podmioty unijne. Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na powyższe pytania w kontekście orzecznictwa oraz szeroko rozumianej literatury.

Słowa kluczowe: prawo energetyczne, wolność gospodarcza, bezpieczeństwo energetyczne, Prezes URE.

Administrative and legal interference in the commercial transaction of energy companies in terms of energy security

Summary

Energy security and the need to diversify supplies are currently recurring topics in both literature and politics, but before any action is taken, it is necessary to answer the question of how far-reaching interference in the commercial transaction of energy companies is acceptable in order to ensure energy security and whether current instruments granted to the President of the Energy Regulatory Office are sufficient to provide it. It should be remembered that every interference in the economic turnover is subject to detailed assessment both by the Polish judiciary and EU entities. This article is an attempt to answer the above questions in the context of jurisprudence and broadly understood literature.

Key words: energy law, economic freedom, energy security, President of the Energy Regulatory Office

I. Wstęp

Ingerencja w wolność gospodarczą nie jest niczym nowym i w różnych systemach prawnych występuje w mniejszym lub większym stopniu. Stwierdzenie, że szeroko rozumiana energetyka jest kluczowa dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa byłoby truizmem, jednak to właśnie z tego powodu przedsiębiorstwa energetyczne doznają ograniczeń w swobodnym prowadzeniu swojej działalności i znajdują się pod ścisłą kontrolą organów administracyjnych. Ze względu na członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyjęła ona szereg aktów prawnych o charakterze pierwotnym oraz wtórnym, których celem jest stworzenie wspólnej unii energetycznej¹ oraz pogłębianie liberalizacji sektora energetycznego.

Teza niniejszego artykułu brzmi, że w przypadku przedsiębiorstw energetycznych, których funkcjonowanie jest ściśle powiązane z bezpieczeństwem państwa, ograniczenie wolności gospodarczej, czy innymi słowy ingerencja organów administracji w swobodę działalności przedsiębiorstw energetycznych jest konieczna. Należy jednak ustalić jak intensywna ingerencja w obrót gospodarczy jest dopuszczalna. Zdaniem autora nie ma uniwersalnej odpowiedzi na pytanie o zakres ingerencji, bowiem za każdym razem jest on uzależniony od wielu zmiennych czynników, takich jak np. ilość podmiotów działających na rynku czy aktualne ceny energii, na które wpływ, poza warunkami środowiskowymi, mają uwarunkowania geopolityczne. Artykuł analizuje ingerencję organów administracji w obrót gospodarczy przedsiębiorstw energetycznych ze względu na bezpieczeństwo energetyczne oraz dowodzi, że ingerencja jest niezbędna dla bezpieczeństwa państwa lecz jej zakres musi być kontrolowany przez instytucje do tego powołane. Artykuł przedstawia również regulatora dla sektora energetycznego, który pełni szczególną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego.

II. Wolność gospodarcza przedsiębiorstw energetycznych

¹Komisja Europejska, *Towards an Energy Union*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/presentation-juncker-energy-union_en.pdf (dostęp: 22.03.2018 r.).

Teoretyczne uzasadnienie idei wolności gospodarczej zostało opracowane przez Hugo de Groot, który opracował doktrynalne uzasadnienie aktywności i ekspansji gospodarczej. Obszar badań Grocjusza koncentrował się na żegludze oraz handlu morskim², mimo to jego analiza miała charakter uniwersalny i wiązała się z przyjęciem, że morza i oceany są dobrem wspólnym. Idee zaprezentowaną przez Grocjusza dotyczącą wolności gospodarczej kontynuowali późniejsi myśliciele, tacy jak John Locke, John S. Mill oraz Thomas Malthus.

Dorobek Unii Europejskiej wyodrębnił cztery swobody gospodarcze: swobodny przepływ towarów, swobodny przepływ osób oraz prawo do prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług oraz swobody przepływu kapitału i płatności³. Wyodrębnione swobody, składające się na pojęcie wolności gospodarczej stanowią kręgosłup rynku jednolitego i stanowią próbę zniesienia barier obrotu gospodarczego w celu zjednoczenia gospodarek państw członkowskich⁴.

W polskich regulacjach zasada wolności gospodarczej została wyrażona przede wszystkim w art. 20 Konstytucji RP⁵, który stanowi, że m.in. społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast zgodnie z art. 22 ustawy zasadniczej, jakiegokolwiek ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jak zauważył Sąd Apelacyjny „Wolność gospodarcza, deklarowana w art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP, traktowana jest jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania swobody działania podmiotów gospodarczych w sferze prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Należy ono do kategorii praw negatywnych "wolnościowych", do istoty których należy posiadanie przez uprawnionego roszczenia do państwa zarówno o zaniechanie przez nie ingerencji w sferę uprzednio uznanej wolności, jak i o udzielenie ochrony przed niedozwoloną ingerencją innych podmiotów prawa w sferę wolności jednostki”⁶. Powyższy wyrok potwierdza, że zasada wolności gospodarczej znajduje

² H. Grotius, *Mare liberum*, 1609; *Wolność mórz czyli dysertacje o prawie, jakie przysługuje Holendrom do handlu z Indiami*, przekład R. Bieranek, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1955 r.

³ Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.), art. 26.

⁴ Z. Brodecki, S. Gołębiowski, O. Hołub, O. Jeliński, B. Kozłowski, T. Kruczalak-Jankowska, J. Machnikowska, A. Rochowicz, A. Sędzicki, W. Stępnik, A. Szpunar, M. i Włoszczyk, M., 1.2.2. *Zasada wolności gospodarczej*. [w:] *Wolność gospodarcza*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 marca 2017 r. II SA/Gl 1189/16.

się pod szczególną ochroną państwa, a każda próba, nawet samego państwa, jej ograniczania sprawia, że podmiotowi, którego wolności są ograniczane przysługuje roszczenie o zaniechanie naruszeń. Zgodnie z orzecznictwem to obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, czyli prowadzenie takiej polityki, która zagwarantuje zaspokojenie obecnych jak i przewidywanych potrzeb energetycznych.

Szczegółowy sposób wykonywania działalności gospodarczej reguluje ustawa o swobodzie działalności gospodarczej⁷, która określa również rodzaje działalności gospodarczej, które będą podlegały specjalnemu rygorowi np. w postaci uzyskania koncesji. W tym miejscu warto wskazać na ustawę prawo przedsiębiorców⁸, która ma zastąpić ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawa prawo przedsiębiorców, nazywana „konstytucją dla biznesu”, w założeniu ma wprowadzać przyjazną interpretację przepisów, domniemanie uczciwości przedsiębiorcy oraz zasadę proporcjonalności oznaczającą, że urząd nie może nakładać na przedsiębiorcę nieuzasadnionych obciążeń. Oznacza to, że zamiarem ustawodawcy jest dążenie do ograniczania niepotrzebnej ingerencji w działalność przedsiębiorstw do minimum.

Przedsiębiorstwo energetyczne zostało zdefiniowane w ustawie prawo energetyczne (dalej: „PE”) jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi albo przesyłania dwutlenku węgla⁹. Zgodnie z poglądem doktryny atrybutami przedsiębiorstwa energetycznego jest: zawodowe podejmowanie i wykonywanie, w celu zarobkowym, we własnym imieniu, w jednej z form prawnych określonych w art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰, działalność w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji paliw i energii lub obrotu nimi¹¹.

W kontekście zasady wolności gospodarczej wątpliwości budziło pojęcie towaru oraz czy za towar można uznawać energię lub paliwa. Taki stan rzeczy był konsekwencją braku definicji pojęcia towaru w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Energia jako towar

⁷ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

⁹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 220 z późn. zm.). Art. 3 pkt 12.

¹⁰ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 lipca 2011 r. XVII AmE 125/09.

¹¹ J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska SA, Kraków, 2002 r. str. 39.

została uznana dopiero w 1994 na skutek orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie *Almelo*¹², w którym Trybunał skonstatował, że energia elektryczna stanowi towar na potrzeby Wspólnotowej Taryfy celnej oraz że jest traktowana jako towar na rynkach wewnętrznych państw członkowskich. Co się tyczy np. gazu ziemnego oraz technicznego, to zostały one uznane za towar m.in. w orzeczeniu Komisja przeciwko Włochom z 1997 r.¹³. Pozostałe paliwa takie jak np. ropa naftowa nie budziły większych wątpliwości Trybunału aby uznać je za towar.

Podsumowując należy uznać, że przedsiębiorstwa energetyczne w zakresie swej działalności co do zasady traktowane są jak inni uczestnicy rynku i cieszą się wolnością gospodarczą wyrażoną zarówno w prawie Unii Europejskiej jak i prawie krajowym, jednak należy podkreślić, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego, a przez wzgląd na specyfikę towaru jakim jest energia i paliwa, wolność gospodarcza przedsiębiorstw energetycznych pozostaje pod szeregiem istotnych obostrzeń wpływających na ich swobodę wykonywania działalności gospodarczej.

III. Ograniczenia swobody gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych na rzecz bezpieczeństwa energetycznego

Jak zauważono, zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności gospodarczej może zostać dokonane tylko w drodze ustawy oraz tylko gdy wymaga tego ważny interes publiczny (nie jest więc dopuszczalne ograniczenie wolności w drodze aktu administracyjnego). Ocena czy występuje ważny interes publiczny należy do właściwości Sejmu, Prezydenta oraz Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nie raz odnosił się do wolności działalności gospodarczej w kontekście ustawowej ingerencji w wolność gospodarczą przedsiębiorstw energetycznych. Dla przykładu warto przytoczyć orzeczenie gdzie Trybunał Konstytucyjny uznał, że sektor energetyczny i dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela¹⁴. W tym samym orzeczeniu Trybunał dokonał również analizy pojęcia wolności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych w sprawie w której uznał zgodność obowiązku zakupu energii oraz ciepła ze źródeł

¹² Wyrok w sprawie C-393/92, *Almelo*, Zb.Orz.1994 s. I-1477.

¹³ Wyrok w sprawie C 158/94, *Komisja przeciwko Włochom*, Zb. Orz. 1997, s. I-15789.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r. P 24/05.; Zob. też K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.

niekonwencjonalnych i odnawialnych z art. 22 oraz 92 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu niniejszego wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: „Zarówno specyfika rynku energetycznego, który jest rynkiem regulowanym, jak też konstytucyjnie legitymowane potrzeby, uzasadniają ograniczenie wolności działalności gospodarczej w odniesieniu do tej dziedziny gospodarki. W tej właśnie sferze znajduje potwierdzenie teza, w myśl której wolność gospodarcza "jest silnie związana z interesem innych podmiotów, w tym także z interesem publicznym, co może stanowić podstawę do wprowadzenia ograniczeń o szerszym zakresie, niż w przypadku np. wolności o charakterze osobistym" (tak K. Strzyczkowski, op. cit., s. 88)”.

Przypomnieć krótko należy, że jakiegokolwiek ograniczenia wolności gospodarczej powinny czynić zadość zasadzie proporcjonalności. Zasada proporcjonalności oznacza wyważenie interesu publicznego i prywatnego, konstruując przepisy w taki sposób, aby ochrona interesu publicznego nie powodowała nadmiernego uszczerbku dla interesu prywatnego¹⁵. Jak podkreśla się w literaturze cel nie może stać się środkiem, a celem środków działania ustawodawcy¹⁶.

W sektorze energetycznym ograniczenia wolności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych występują zasadniczo w celu realizacji celów ustawy prawo energetyczne określonych w art. 2 ust. 2, czyli tworzenia 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. W literaturze zaznacza się, że wykładania przepisów PE powinna być dokonywana zawsze przez pryzmat tych celów¹⁷.

Szeroko pojęta energetyka jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania państwa dlatego zarówno w polityce krajowej jak i unijnej jest kluczowym determinantem tworzenia prawa oraz podejmowania działań przez właściwe organy. Bezpieczeństwo energetyczne zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 16 PE jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób

¹⁵Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r K 10/97.

¹⁶A. Wałaszek-Pyziół, *Zasada Proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PUG 1995, nr. 1.

¹⁷Muras, Zdzisław i Swora, Mariusz. Art. 1. W: *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, wyd. II. Wolters Kluwer, 2016.

technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Wzrost bezpieczeństwa energetycznego państwa jest również jednym z podstawowych kierunków polskiej polityki energetycznej, który został opracowany w dokumencie *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku*¹⁸. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju czyli dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych w warunkach określonych Konstytucji, a więc z uwzględnieniem bezpieczeństwa ekologicznego obecnych i przyszłych pokoleń jest obowiązkiem władz publicznych¹⁹. W tym samym wyroku sąd podkreślił, że wolność działalności gospodarczej w sektorze energetycznym może być ograniczona w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i ochronę środowiska oraz ograniczenia te mogą być ustanawiane "tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie", jednakże nie mogą one "naruszać istoty wolności i praw".

W literaturze na podstawie prawa unijnego oraz krajowego można wyróżnić trzy kluczowe instrumenty realizacji bezpieczeństwa energetycznego, są to: prawny wymóg realizacji dywersyfikacji dostaw, obowiązek udzielenia sobie wzajemnego wsparcia przez państwa członkowskie w przypadku zagrożenia, bądź braku dostaw gazu ziemnego oraz obowiązek przechowywania zapasów paliw²⁰. Nie są to oczywiście wszystkie instrumenty, realizacji bezpieczeństwa energetycznego. W sektorze gazu ziemnego, na bazie rozporządzenia SoS²¹ i dokumentów Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki („ACER”) można stwierdzić, że dany kraj jest zdywersyfikowany jeżeli posiada co najmniej trzy różne źródła dostaw²².

Szczegółowe obowiązki przedsiębiorstw energetycznych w zakresie bezpieczeństwa energetycznego można podzielić na obowiązki odnoszące się do sfery działalności wewnętrznej oraz zewnętrznej²³. Obowiązki odnoszące się do sfery działalności wewnętrznej charakteryzują się tym, że nie dotyczą one bezpośrednio stosunków pomiędzy

¹⁸Ministerstwo Energii, Projekt dokumentu *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku*, <https://www.gov.pl/web/energia/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-zapraszamy-do-konsultacji1> (dostęp: 28.12.2018r.).

¹⁹Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2014 r. I OSK 398/14.

²⁰A. Szafrąński, *Prawo energetyczne-wartości i instrumenty ich realizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2014 r. str. 191.

²¹Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010.

²²ACER/CEER *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2016 Gas Wholesale Markets Volume*, Wrzesień 2017 r.

²³A. Walaszek-Pyziół, *Energia i prawo*, LexisNexis, Warszawa 2002 r.

przedsiębiorstwem energetycznym a jego aktualnymi lub potencjalnymi kontrahentami. Ich cechą jest również to, że wynikają z indywidualnych rozstrzygnięć organów administracji lub nakładane są przez przepisy prawa, należy uznać, że w obu przypadkach znacznie ingerują w wolność gospodarczą przedsiębiorstw energetycznych²⁴. Do obowiązków należących do sfery działalności wewnętrznej zalicza się np.: sporządzanie planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, na okres nie krótszy niż 3 lata (art. 16 PE), wspomniane utrzymywanie zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej lub ciepła do odbiorców (art. 10 ust. 1 PE), przedstawianie określonych informacji Prezesowi URE (art. 28 PE). Do drugiej grupy obowiązków, dotyczących stosunków między przedsiębiorstwem energetycznym a jego kontrahentami, które wyraźnie ingerują w swobodę kontraktowania zalicza się np.: obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, na zasadzie równoprawnego traktowania i przyłączenia, w pierwszej kolejności, instalacji odnawialnego źródła energii (art. 7 ust. 1 PE), obowiązek sprzedaży wytworzonej energii elektrycznej albo gazu ziemnego wysokometanowego na giełdzie towarowej lub rynku regulowanym (art. 49a i 49b PE). Nadzór nad realizacją obowiązków przedsiębiorstw energetycznych należy zasadniczo dwóch organów- Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Szczególnym ograniczeniem wprowadzonym przez PE jest również koncesjonowanie przedsiębiorstw energetycznych, które jest jednym z podstawowych instrumentów realizacji polityki energetycznej we wszystkich jej aspektach oraz której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego oraz stabilnej i zrównoważonej polityki energetycznej²⁵. W koncesji Prezes URE określa warunki prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Dla przykładu, warto wskazać sprawę której sąd apelacyjny dokonał analizy art. 32. 2 PE stanowiącego, że koncesje na prowadzenie działalności, w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą, są wydawane z uwzględnieniem dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego oraz bezpieczeństwa energetycznego. Sąd apelacyjny stwierdził, że: „Ograniczenia wolności gospodarczej wprowadzone z powodu realizacji zasady dywersyfikacji dostaw, czyli w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, stanowią środek ograniczający wolność wykonywania działalności gospodarczej ze względu na priorytet bezpieczeństwa energetycznego. Ten

²⁴M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*, wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2013 r.

²⁵F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, LexisNexis, Warszawa 2008 r.

środek użyty przez ustawodawcę jest niezbędny ze względu na to, że zawarcie kontraktów na zakupy surowców musi być rozpatrywane w skali globalnej, a nie tylko ewentualnego zysku jednego przedsiębiorstwa energetycznego, gdyż załamanie się jednego dominującego źródła stanowi zagrożenie interesów całego kraju. Właściwy jest też etap zastrzeżenia tego obowiązku w zakresie koncesji udzielanej przedsiębiorcy, który przed rozpoczęciem działalności - wiedząc, jakie warunki będzie musiał spełnić - może stwierdzić, czy jest to dla niego opłacalne ekonomicznie. Podstawa wprowadzenia ograniczeń znajduje się w ustawie, a tylko ich wymiar w rozporządzeniu wykonawczym.²⁶ Sąd apelacyjny jednoznacznie potwierdził, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego przez obowiązek dywersyfikacji dostaw stanowi ingerencję w wolność gospodarczą jednak jest ona uzasadniona, a nawet niezbędna w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego. Właściwe jest podejście ustawodawcy aby wykorzystywać koncesje jako narzędzie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, jednak nie nieuzasadnionym może być zaostżanie warunków udzielania koncesji, które by utrudniały możliwość rozpoczęcia koncesjonowanej działalności gospodarczej przez nowe podmioty²⁷

IV. Rola organu regulacyjnego w nadzorze nad działalnością przedsiębiorstw energetycznych

Przed transformacją sektora energetycznego przedsiębiorstwa energetyczne były przedsiębiorstwami państwowymi. W związku z gospodarką centralnie planowaną i nakazowo-rozdzielczą stosowano ceny urzędowe ustalane przez właściwe organy administracji państwowej, na podstawie analizy makroekonomicznej. Zmiana w kierunku urynkowienia nastąpiła 10 kwietnia 1997 r. gdy uchwalono ustawę prawo energetyczne, wtedy również powołano organ regulacyjny - Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Ustawa prawo energetyczne jako jedyny krajowy akt prawny definiuje pojęcie regulacji jako stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców (art. 3 ust. 15 PE), należy zwrócić uwagę na niejednoznaczność pojęcia „środków prawnych” użytego w definicji regulacji w prawie

²⁶Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 2015 r. VI ACa 1038/14.

²⁷F. Elżanowski, P. Manteuffel, *Koncesja jako prawny instrument bezpieczeństwa energetycznego*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, nr 6(6), Warszawa 2017 r.

energetycznym w komentarzu do przedmiotowej ustawy A. Walaszek-Pyziół proponuje zmianę tej definicji przez określenie regulacji jako „indywidualne działania prawne (akty regulacji) skierowane do konkretnego adresata (np. przedsiębiorcy energetycznego X) i wywierające bezpośrednio skutki w zakresie jego praw i obowiązków, czy to w sferze prawa materialnego, czy też w sferze proceduralnej”²⁸. Trzeba zaznaczyć, że cechą regulacji jest również władcze oddziaływanie na przedsiębiorstwa oparte na uznaniowości, której granice wyznacza pojęcie stanu konkurencji oraz nienależność organów²⁹. W polskim porządku prawnym rolę regulatora sektora energetycznego pełni Prezes URE.

Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej i zgodnie z art. 21 ust. 1 PE realizuje on zadania z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji. Chocź postępowanie przed Prezesem URE odbywa się na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego³⁰ to odwołanie od jego rozstrzygnięć przysługują do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - w tym zakresie wyłączony jest nadzór instancyjny właściwego ministra. Kompetencje oraz struktura organizacyjna urzędu Prezesa URE zostały określone w ustawie prawo energetyczne. Wraz z wprowadzanymi przez Unię Europejską tzw. pakietów energetycznych dążono do zapewnienia pełnej niezależności organu regulacyjnego przez zapewnienie niezależności funkcjonalnej oraz finansowej. Zgodnie z art. 23 ust. 1 PE Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Regulacja działalności przedsiębiorstw energetycznych dokonywana jest przez określone kompetencje przyznane Prezesowi URE. Jak zostało wspomniane Prezes URE jest organem właściwym do wydawania i cofania koncesji. Sprawuje on również kontrolę w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i podmiotów dokonujących przywozu gazu ziemnego oraz podmiotów, którym zlecono utrzymywanie zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, w zakresie wykonania określonych obowiązków³¹.

²⁸W. Pyziół, A. Walaszek-Pyziół, Art. 3. W: Prawo energetyczne. Komentarz. Wydawnictwo Prawnicze, 1999.

²⁹W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Difin, Warszawa 2014 r. str. 22-25.

³⁰Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.).

³¹Ustawa z dnia 16 lutego 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 (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1210 z późn. zm.). Art. 30 ust. 1.

Warto zwrócić uwagę na przepis art. 23 ust. 2 pkt 20 lit. f PE stanowiący, że do zadań Prezesa URE należy monitorowanie funkcjonowania systemu gazowego i elektroenergetycznego w zakresie bezpieczeństwa dostarczania paliw gazowych i energii elektrycznej- tak ogólne i nieprecyzyjne zredagowanie przepisu nie daje regulatorowi żadnych konkretnych kompetencji w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Za B. Nowakiem należy uznać, że to regulatorzy zajmujący się monitorowaniem rynków energii i działaniem na rzecz zwiększania swobody działania sił rynkowych powinni przyczyniać się do zwiększania bezpieczeństwa energetycznego całej gospodarki³². Stąd też właściwe są postulaty zwiększenia kompetencji Prezesa URE w zakresie bezpieczeństwa oraz dokonywania jego pełnego uniezależnienia zwłaszcza w zakresie finansowym.

V. Podsumowanie

Podsumowując opisane powyżej instrumenty prawne realizacji zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, warto wskazać, że wystąpienie ograniczenia wolności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych jest konieczne ze względu przede wszystkim na zapewnienie bezpieczeństwa energetyczne. Należy zauważyć, że mechanizmy ingerencji są dopuszczalne tylko w określanych sytuacjach i zawsze podlegają odpowiedniej kontroli. Organem, który kontroluje funkcjonowanie przedsiębiorstw energetycznych jest Prezes URE, którego ingerencja w funkcjonowanie rynku objawia się na wielu płaszczyznach. Kontroluje on dostęp do rynku, ma prawo nakładania określonych obowiązków lub sankcji za ich nie wypełnienie lub naruszenie przepisów prawa energetycznego. Bezpieczeństwo energetyczne jako podstawa prawidłowo funkcjonującego państwa wymaga szczególnej ochrony, co dostrzegane jest zarówno w literaturze jak i orzecznictwie. Zdaniem autora działania ustawodawcy powinny zmierzać do poszerzania kompetencji Prezesa URE w zakresie ochrony bezpieczeństwa energetycznego przy jednoczesnym doprowadzeniu do pełnego uniezależnienia Prezesa URE. Ustawodawca ingerując w obrót gospodarczy musi pamiętać o zachowaniu zasady proporcjonalności oraz nieuzasadnionej ingerencji w konkurencyjność sektora energetycznego. Mimo szczególnego charakteru sektora energetycznego powinno dążyć się do jego liberalizacji. Przed ustawodawcą stoi więc trudne zadanie wyważenia celu liberalizacji sektora przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa państwa.

³²B. Nowak, *Organ regulacyjny jako nadzorca rynku energii a bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] (red.) A. Walaszek- Pyziół, *Regulacja- innowacja w sektorze energetycznym*, C.H Beck, Warszawa, 2013 r. str. 55.

Bibliografia

Literatura

- Baehr J., Stawicki E., Antczak J., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2002.
- Elżanowski F., Manteuffel P., *Koncesja jako prawny instrument bezpieczeństwa energetycznego*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, nr 6(6), Warszawa 2017.
- Elżanowski F., *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008.
- Grotius H., *Mare liberum*, 1609; *Wolość mórz czyli dysertacje o prawie, jakie przysługuje Holendrom do handlu z Indiami*, przekład R. Bieranek, Warszawa 1955.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2014.
- Muras Z., Swora M., *Art. 1.*, [w:] *Prawo energetyczne*. Tom I., Warszawa 2016.
- Nowak B., *Organ regulacyjny jako nadzorca rynku energii a bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] *Regulacja- innowacja w sektorze energetycznym*, red. A. Walaszek- Pyziół, Warszawa 2013.
- Pawelczyk M., *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2013.
- Szafrański, *Prawo energetyczne - wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.
- Pyziół W., Walaszek-Pyziół A., *Art. 3.*, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*. Wydawnictwo Prawnicze, 1999.
- Walaszek-Pyziół A., *Energia i prawo*, Warszawa 2002.
- Walaszek-Pyziół A., *Zasada Proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PUG 1995, nr. 1.

Brodecki Z., Gołębiowski S., Hołub O., Jeliński O., Kozłowski B., Kruczałak-Jankowska T., Machnikowska J., Rochowicz A., Sędzicki A., Stępiak W., Szpunar A., Włoszczyk M., *Zasada wolności gospodarczej*. [w:] *Wolność gospodarcza*, Warszawa 2003.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 220 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 lutego 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 (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1210 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.).

Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010.

Ministerstwo Energii, Projekt dokumentu *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku*, <https://www.gov.pl/web/energia/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-zapraszamy-do-konsultacji1> (dostęp: 28.12.2018r.).

Orzeczenia

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 marca 2017 r. II SA/Gl 1189/16.

Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 lipca 2011 r. XVII AmE 125/09.

Wyrok w sprawie C-393/92, Almelo, Zb.Orz.1994 s. I-1477.

Wyrok w sprawie C 158/94, Komisja przeciwko Włochom, Zb. Orz. 1997, s. I-15789.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r. P 24/05.; Zob. też K.

Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r K 10/97.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2014 r. I OSK 398/14.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 2015 r. VI ACa 1038/14.

Źródła internetowe:

ACER/CEER *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2016 Gas Wholesale Markets Volume*, Wrzesień 2017.

Komisja Europejska, *Towards an Energy Union*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/presentation-juncker-energy-union_en.pdf (dostęp: 22.03.2018 r.).

