

MARCIN REJMUS

## Zadania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki a polityka energetyczna państwa

Temat artykułu można rozumieć dwojako. Po pierwsze, jako wykazanie zależności pomiędzy zadaniami Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki a polityką energetyczną państwa w różnych jej aspektach, Po drugie natomiast, jako omówienie zadań stawianych przed polskim organem regulacyjnym w dokumencie programowym, jakim jest Polityka energetyczna Polski do 2030 roku.

W pierwszej kolejności należy w skrócie przedstawić istotę dwóch kluczowych zagadnień poruszanych w artykule, czyli polityki energetycznej państwa – wraz z pozycją prawno-ustrojową Prezesa URE – oraz modelu przyjętego w gospodarce energetycznej państwa. Jest to niezbędne dla zrozumienia opisywanych instrumentów prawa energetycznego.

Wstęp do rozważań stanowić będzie omówienie istoty polityki energetycznej państwa. Może być ona postrzegana na kilka sposobów. W pierwszej kolejności należy wyróżnić politykę energetyczną jako politykę administracyjną. Zasadnym wydaje się pogląd Michała Waligórskiego, który twierdzi, iż w zakres tak rozumianej polityki wchodzi: znajomość celów stawianych w konkretnych warunkach przed organami administracyjnymi, właściwy dobór instrumentów i sposobów ich osiągnięcia oraz ocena rezultatów oraz wszelkich uwag, jakie sprzyjały lub utrudniały działanie administracji. W celu realizacji takiej polityki administracyjnej organy administracji publicznej korzystają wyłącznie z przypisanych im metod i środków, mających charakter zarówno władczy, jak i niewładczy<sup>1</sup>. To istotne spostrzeżenie, gdyż obejmuje działanie organów administracji publicznej, to jest Prezesa URE, metody i środki, które są do takiego działania mu przypisane prawnie, a także – co niezwykle ważne – obejmuje świadomość samego organu w zakresie celów stawianych mu w konkretnej sytuacji polityczno-prawnej i jednocześnie ocenę działań i wszelkich okoliczności, jakie miały lub mogły mieć wpływ na jego wyniki.

---

1 Cf. M. Waligórski, *Polityka energetyczna państwa, jako sui generis polityka prawa*, [w:] *Polityka administracyjna. IV międzynarodowa konferencja naukowa*, red. J. Łukasiewicz, Stryków 2008r., ss. 817–818.

Drugim, niemniej istotnym sposobem postrzegania polityki energetycznej jest rozumienie jej jako polityki gospodarczej. Filip Elżanowski uważa, że polityka energetyczna jest „programem gospodarczym, którego realizację stanowią przepisy prawa energetycznego”<sup>2</sup> zatem polityka energetyczna mieści się w zakresie przedmiotowym zarówno polityki administracyjnej, jak i polityki gospodarczej. Można powiedzieć, że polityka energetyczna funkcjonuje na styku wymienionych polityk.

Definicja Elżanowskiego jest niezwykle trafna, gdyż pozwala na wyprowadzenie kluczowego dla dalszych rozważań wniosku. Po pierwsze, polityka energetyczna jest programem, czyli ma charakter ogólny i ramowy – dopiero przepisy jego konkretyzują. Polityka energetyczna wydaje się zatem determinantą, a przepisy prawa energetycznego, na podstawie i zgodnie z którymi działają organy administracji publicznej, w tym Prezes URE, wypadkową polityki energetycznej państwa oraz innych czynników. Z przepisów prawa energetycznego wynikają właśnie zadania Prezesa URE i zakres jego działalności.

Stosując kryterium zakresu polityki energetycznej, można ją ujmować wężej i szerszej. W ujęciu węższym jest to dokument opracowywany przez ministra właściwego do spraw gospodarki i stanowiący program działania – wskazuje organom państwa kierunki i mechanizmy niezbędne do osiągnięcia konkretnych celów w sektorze energetycznym. W znaczeniu szerszym jest to ogół działań podejmowanych przez organy państwowe, które zmierzają do realizacji założonych celów w obszarze energetyki<sup>3</sup>. Powyższe rozróżnienie potwierdza wcześniej wspomniany charakter planistyczny polityki energetycznej. Co więcej, pozwala ono oddzielić formalną politykę energetyczną od materialnej.

Podział polityki energetycznej na formalną i materialną ma duże znaczenie w odniesieniu do tematu artykułu, gdyż zakres zadań Prezesa URE oraz jego działalność można postrzegać przez pryzmat założeń dokumentu programowego, jakim jest Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, opracowywanego przez Ministra Gospodarki oraz w odniesieniu do całokształtu działań organów państwowych. Relacje te zostaną opisane szczegółowo później.

Po wstępnym przedstawieniu polityki energetycznej, przed przejściem do dokładnej analizy relacji pomiędzy zadaniami Prezesa URE a polityką energetyczną, niezbędne jest omówienie modelu gospodarki energetycznej państwa i statusu prawnoustrojowego Prezesa URE.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż w Polsce, po transformacji ustrojowej został wprowadzony mechanizm regulacyjny. Uzasadnione wydaje się stanowisko Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy, iż pojawienie się organów ponoszących odpowiedzialność regulacyjną w różnych segmentach gospodarki narodowej – także energetyce – jest związane z faktem rozszerzenia zakresu przedmiotowego pojęcia bezpieczeństwa zbiorowego o zagadnienia dotyczące gospodarki, w szczególności ochrony rynku przed pa-

2 Cf. F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 72.

3 Cf. M. Domagała, *Polityka energetyczna*, [w:] *Polityka administracyjna...*, s. 205.

tologiami, w tym nadużywaniem pozycji dominującej<sup>4</sup>. Jest to trafny pogląd, wskazujący bardzo ważną przyczynę wdrożenia systemu regulacyjnego – mianowicie bezpieczeństwo zbiorowe w energetyce. Znamiennym jest fakt, iż zgodnie z art. 13 ustawy – Prawo energetyczne<sup>5</sup> zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju jest również celem polityki energetycznej państwa. Zachodzi zatem zbieżność celów.

Wielu przedstawicieli doktryny wskazuje, iż głównym celem wprowadzenia mechanizmu regulacyjnego była potrzeba zrównoważenia interesów różnych grup podmiotów sektora energetycznego, między innymi producentów i konsumentów. Anna Walaszek-Pyziół wskazuje, że jedną z kluczowych przyczyn tego zjawiska był niedostatek funkcjonowania mechanizmów konkurencji w niektórych segmentach sektora energetycznego, w szczególności w tak zwanej „działalności sieciowej”<sup>6</sup>.

Należy wyraźnie podkreślić, iż w Polsce regulacja administracyjna przybiera postać regulacji prokonkurencyjnej (zwana także – regulacją dla rynku czy regulacją na rzecz konkurencji). Oznacza to, iż główny jej cel sprowadza się do „wywołania” konkurencji w konkretnym segmencie gospodarki na rynkach, które wcześniej miały charakter niekonkurencyjny i na których istniały państwowe monopole prawne, zastąpione przez monopole naturalne<sup>7</sup>.

Żeby dokładnie zrozumieć zadania Prezesa URE, należy zadać sobie pytanie, czym jest regulacja, jaki jest jej cel i kto jest za nią odpowiedzialny. Definicja regulacji została zawarta w art. 3 pkt 15 PrEn i oznacza stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców. Również definicja regulacji zawiera w sobie zatem element bezpieczeństwa energetycznego. W zakresie zadań Prezesa URE istotne jest w przywołanej definicji określenie „środki prawne”. W doktrynie wskazuje się, iż w zakres tego sformułowania wchodzi zarówno środki władcze, niewładcze, jak i wszelkie inne działania Prezesa URE, które, zgodnie z PrEn, może on podejmować<sup>8</sup>. Zakres przedmiotowy tego pojęcia wydaje się zatem bardzo szeroki.

Rozważając pojęcie regulacji, należy zastanowić się także nad pojęciem organu regulacyjnego. Co wydaje się istotne, nie ma definicji legalnej takiego organu. W celu ustalenia znaczenia pojęcia na gruncie prawa energetycznego wypada odwołać się do przepisów art. 21 PrEn, które określają status prawnoustrojowy Prezesa URE. Według PrEn jest on centralnym organem administracji rządowej realizującym zadania z zakresu spraw

4 Cf. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, ss. 88–89.

5 Dalej: PrEn. Ustawa z dnia 10 sierpnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012r., poz.1059 oraz z 2013 r., poz.984 i poz.1238).

6 Cf. A. Walaszek-Pyziół, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, ss. 68–69

7 Cf. K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, ss. 176–177.

8 Cf. A. Walaszek-Pyziół, *op. cit.*, s. 28.

regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji. Takie określenie Prezesa URE i zakresu jego działania potwierdza wcześniej wyrażony pogląd o przyjętym w polskiej energetyce modelu regulacji prokonkurencyjnej.

Bardzo istotną zmianą w zakresie wykonywania przez Prezesa URE zadań ustawowych przyniosła nowelizacja PrEn z 26 lipca 2013 roku, która przyczyniła się do zwiększenia niezależności organu regulacyjnego, gdyż wprowadziła pięcioletnią kadencję organu i ograniczyła możliwość jego odwołania przed upływem kadencji tylko i wyłącznie z ważkich przyczyn wymienionych enumeratywnie w art. 21 ust. 2m PrEn. W poprzednim stanie prawnym Prezes URE mógł być odwołany w każdej chwili. Omawianą zmianę doktryna postulowała już od dłuższego czasu, jednak dopiero niedawno udało się ją wprowadzić, a przyczyniły się do tego dyrektywy unijne nakazujące wzmocnienie niezależności krajowych regulatorów. Zmianę tę należy ocenić bardzo pozytywnie, gdyż Prezes URE może w dość długim okresie wykonywać swoje zadania ustawowe bez ingerencji innych organów państwowych.

Zadania Prezesa URE w zakresie gospodarki paliwami i energią w odniesieniu do polityki energetycznej państwa można rozumieć, jak wcześniej zostało wykazane, w aspekcie formalnym (opisane w polityce energetycznej jako dokumencie planistycznym) i materialnym (działania podejmowane przez organy państwowe). Jest to tylko część działań wszystkich organów wymienionych w Polityce energetycznej Polski do 2030 roku. Działania takie obok Prezesa URE wykonują między innymi: Prezes UOKiK, Minister do spraw Skarbu Państwa, Minister do spraw ochrony środowiska, a także komercyjne firmy energetyczne. Udział zadań Prezesa URE w ramach polityki energetycznej oddaje następująca ilustracja:

Jak już wspomniano, polityka energetyczna jako dokument programowy determinuje przepisy prawa energetycznego, a więc także zakres ustawowych zadań Prezesa URE. Decyduje zatem o zakresie interwencjonizmu państwa, jego celach i środkach.

Zgodnie z art. 13 PrEn celem polityki energetycznej jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrona środowiska – widać więc, że polityka ta ma doprowadzić do unowocześnienia polskiej energetyki. Opracowuje ją Minister Gospodarki, który jest jednocześnie naczelnym organem administracji rządowej w tych sprawach.

Analizując zadania organu regulacyjnego w odniesieniu do polityki energetycznej państwa, należy zauważyć, że zgodnie z przepisami art. 23 ust. 1 PrEn Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do zrównowżenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw energii. Jest to niezwykle ważna dyrektywa, sytuująca organ regulacyjny pomiędzy podmiotami rynku energetycznego o często sprzecznych interesach. Sztandarowym przykładem zrównowżenia interesów producentów i konsumentów jest mechanizm urzędowej kontroli cen energii i paliw. Zgodnie z przepisami art. 45 ust.

1 PrEn przedsiębiorstwa energetyczne ustalają taryfy dla paliw gazowych lub energii stosownie do zakresu wykonywanej działalności gospodarczej. Art. 47 ust.1 PrEn powoduje z kolei, że podlegają one zatwierdzeniu przez Prezesa URE w drodze decyzji. Obowiązek ten dotyczy tylko przedsiębiorstw energetycznych, które nie działają na rynku uznanym za konkurencyjny. Przedsiębiorstwa obowiązane są kalkulować taryfy w sposób zapewniający nie tylko pokrycie kosztów uzasadnionych wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w działalność, ale także ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat. Prezes URE, kontrolując zasadność kalkulacji taryf, musi więc z jednej strony chronić odbiorców indywidualnych przed wzrostem cen, a z drugiej, zapewnić przedsiębiorstwom odpowiedni zysk, co zagwarantuje przedsiębiorstwom energetycznym rentowność<sup>9</sup>.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku wskazuje podstawowe, ogólne kierunki rozwoju:

- poprawa efektywności energetycznej,
- wzrost bezpieczeństwa dostaw energii i paliw,
- dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej,
- rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł,
- rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii,
- ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko.

Nie w zakresie wszystkich z wyżej wymienionych dziedzin Prezes URE jest obowiązany podejmować działania. Przede wszystkim nie ciąży na nim powinności dotyczące energetyki jądrowej, gdyż ta wyłączona jest z przepisów PrEn oraz ochrony środowiska. Dla dokładnego scharakteryzowania zadań Prezesa URE w odniesieniu do Polityki energetycznej Polski do 2030 roku pomocny jest Program Działań Wykonawczych na lata 2009–2012.

Poprawa efektywności energetycznej jest priorytetem dla państwa, gdyż poczynienie postępów w tej kwestii doprowadzi do pełniejszej realizacji pozostałych celów polityki energetycznej – ograniczenia wzrostu konsumpcji paliw i energii, co przełoży się na zmniejszenie importu paliw i energii, a to z kolei przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego. Poprawa efektywności wpłynie również na redukcję emisji.

Jak wskazuje Program Działań Wykonawczych, zadaniem Prezesa URE w ramach poprawy efektywności jest stymulowanie rozwoju kogeneracji poprzez mechanizmy wsparcia. Organ regulacyjny powinien – w granicach prowadzonej polityki taryfowej – dążyć do przygotowania i wprowadzania nowych regulacji cen ciepła sieciowego poprzez wdrożenie metody porównawczej (*benchmarking*), co powoduje likwidację niekorzystnego dla rozwoju konkurencji zjawiska subsydiowania skrośnego produkcji ciepła w skoja-

<sup>9</sup> Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 1234/00, OSG 2004, nr 7, poz. 93.

rzeniu z przychodami pochodzącymi z produkcji energii elektrycznej i certyfikatów. Prezes URE powinien ponadto dokonywać ciągłej oceny wprowadzonego systemu wsparcia energii z generacji za pomocą przysługujących mu narzędzi.

Działaniami, które mogłyby się przyczynić do racjonalizacji zużycia energii elektrycznej w związku z wprowadzeniem systemu zarządzania popytem, byłoby na przykład wprowadzenie „strefowości” w taryfach dystrybucyjnych. Poprzez różnicowanie składnika zmiennej stawki sieciowej w strefach czasowych rozliczeń, odbiorcy z pewnością nabyliby większą świadomość oszczędnego zużywania energii. Prezes URE powinien także prowadzić prelekcje, szkolenia i inne działania edukacyjne promujące racjonalne wykorzystanie energii.

Inne możliwe działania to wydanie lub odmowa wydania świadectw efektywności energetycznej (art. 20 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o efektywności energetycznej) oraz umarzanie powyższych świadectw w trybie art. 27 wspomnianej ustawy. Prezes URE – na podstawie jej art. 35. – jest również uprawniony do nakładania kar pieniężnych na wymienione w niej podmioty. Interesujący jest fakt, iż wpływy z tytułu tych kar stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który przeznaczany jest później na wspieranie budowy nowych jednostek OZE i sieci elektroenergetycznych. Faktyczna działalność Prezesa URE ma więc wpływ na rozwój polityki energetycznej w zakresie rozwoju wykorzystania źródeł odnawialnych.

Nie mniej istotnym kierunkiem Polityki energetycznej do 2030 roku jest wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii. Jego istotą jest zapewnienie stabilnego dostarczania paliw i energii na poziomie, który gwarantuje zaspokojenie potrzeb krajowych oraz układu akceptowane przez gospodarkę i społeczeństwo ceny przy założeniu optymalnego wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych oraz poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw ropy naftowej, paliw ciekłych i gazowych.

W odniesieniu do sektora gazowego Prezes URE w Programie Działań Wykonawczych został zobowiązany do przyjęcia właściwej polityki taryfowej, zachęcającej do inwestowania w infrastrukturę przesyłową – opracowania metodologii, która pozwoli przenosić koszty użytkowania nowych elementów infrastruktury mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego państwa na wszystkich użytkowników systemu gazowego (na przykład poprzez przeniesienie części kosztów w opłatach przesyłowych). Innym działaniem w ramach władztwa taryfowego zachęcającym odpowiednie podmioty do inwestycji w infrastrukturę ma być opracowanie właściwego systemu regulacji przedsiębiorstw infrastrukturalnych obejmującego zasady kalkulacji amortyzacji oraz wynagrodzenia kapitału w oparciu o rynkową wartość majątku zaangażowanego w działalność.

Nie mniej ważnym zadaniem Prezesa URE w ramach dążenia do wzrostu bezpieczeństwa dostaw gazu jest stosowanie zachęt inwestycyjnych do budowy pojemności magazynowych. Cel ten ma być osiągnięty przez przyjęcie odpowiedniej polityki taryfo-

wej i regulacyjnej korzystnej dla budowy nowych pojemności – w szczególności sprzyjać ma temu zastosowanie podwyższonych stawek wynagradzania kapitału zaangażowanego w nowe inwestycje. Działaniem wspierającym omawiany cel jest monitorowanie przez Prezesa URE tempa realizacji inwestycji oraz sporządzanie raportów okresowych dotyczących postępów w rozwoju infrastruktury liniowej.

Odnosnie do sektora elektroenergetycznego Program Działań Wykonawczych nakłada na Prezesa URE wykorzystanie narzędzi regulacyjnych w celu monitorowania realizacji planów rozwoju sieci. Został on wyposażony w takie narzędzia dzięki nowelizacji PrEn z dnia 23 lipca 2013 roku w związku z nałożeniem na przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii obowiązku sporządzania (dla obszaru swojego działania) planów rozwoju sieci (art. 16 ust. 1 PrEn) – zgodnie z przepisami art. 16 ust. 13 i 14 PrEn przedsiębiorstwa te mają obowiązek uzgodnienia projektu wzmiankowanego planu z Prezesem URE. Co więcej, zgodnie z art. 16 ust. 18, przedkładają Prezesowi URE sprawozdanie z jego realizacji. Nowelizacja ta ma doniosłe znaczenie, gdyż plany, których dotyczy, obejmują między innymi przedsięwzięcia z zakresu modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci oraz planowanych nowych źródeł paliw gazowych lub energii, w tym ze źródeł odnawialnych (art. 16 ust. 7 pkt 2). Ta zmiana legislacyjna powinna ułatwić przedsiębiorcom podejmowanie decyzji inwestycyjnych, gdyż będą oni posiadać wiedzę o planowanych ruchach operatorów sieciowych, preferowanych lokalizacjach nowych mocy wytwórczych oraz kosztów ich przyłączenia.

Program Działań Wykonawczych nakłada również na Prezesa URE obowiązek udziału w opracowaniu ściśle określonej metodologii (algorytmu) obliczania stopy zwrotu z kapitału zainwestowanego w infrastrukturę. Pozwoliłoby to na przyciągnięcie inwestorów komercyjnych. Prezes URE powinien także wziąć udział – wspólnie z Ministrem właściwym do spraw gospodarki – w opracowaniu mechanizmu, który poprzez wprowadzenie bodźców dla operatorów sieci elektroenergetycznych do obniżania wskaźników awaryjności sieci i utrzymywaniu ich na wskazanym poziomie, co przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa dostaw poprzez poprawienie niezawodności sieci.

Kolejnym celem Polityki energetycznej Polski do 2030 roku jest wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł – przede wszystkim wzrost udziału OZE w finalnym zużyciu energii co najmniej do poziomu 15 % w 2020 roku oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych.

Program Działań Wykonawczych nie zawiera szczegółowych zadań dla Prezesa URE w tej materii, jednakże można wyróżnić szereg zadań ustawowych. Na przykład, zgodnie z przepisem art. 9e ust. 1a PrEn, Prezes URE wydaje świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii w razie spełnienia określonych warunków lub odmawia ich wydania na podstawie przepisu art. 9e ust. 5a PrEn. Właściwy jest również w sprawie ich umarzania (art. 23 ust. 2 pkt 21 PrEn). Do jego uprawnień

należy także nakładanie kar pieniężnych w ustawowo określonych przypadkach wymienionych w przepisach art. 56 ust. 1 PrEn.

Jednym z najważniejszych celów Polityki Energetycznej Polski do 2030 roku jest rozwój rynków konkurencyjnych paliw i energii. Mają one bardzo duży wpływ na zmniejszenie się kosztów ich wytwarzania, co z kolei prowadzi do ograniczenia wzrostu cen. Co prawda w ostatnim czasie weszło w życie wiele zasad rynkowych, w szczególności w odniesieniu do elektroenergetyki, jednakże rynki te nadal nie funkcjonują zbyt płynnie. Wprowadzenie w sektorze gazowym i elektroenergetycznym *unbundlingu* prawnego i funkcjonalnego (wymaganego przez dyr. 2003/55/WE<sup>10</sup> i dyr. 2003/54/WE<sup>11</sup>) w stosunku do przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, często nadużywających subsydiowania skrośnego w swojej działalności, to zdecydowanie za mało. Dobrym ruchem w sektorze elektroenergetycznym, który pozwolił na rozwój konkurencji, było zniesienie bariery kontraktowej w postaci kontraktów długoterminowych (KDT), czyli ich rozwiązanie. W doktrynie uznawano je za jedną z głównych przeszkód w rozwoju konkurencyjnego rynku energii, gdyż powodowały brak płynności rynków. Rozumiano go jako brak energii elektrycznej, którą można by na nich „obracać”<sup>12</sup>. Zdecydowano się również na „uwolnienie” części rynku elektroenergetycznego w trybie przepisów art. 49 PrEn. Na podstawie uprawnienia wynikającego z tego zapisu Prezes URE postanowił w roku 2007 o zwolnieniu przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się obrotem energii elektrycznej z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, ale tylko w odniesieniu do odbiorców przemysłowych<sup>13</sup>. Obecnie rynek w części został uznany za konkurencyjny, a w części jest nadal regulowany w stosunku do odbiorców indywidualnych. W doktrynie wskazuje się, że jest to pewnego rodzaju deformacja rynku, sprowadzająca się do wspierania interesów wyłącznie jednej grupy odbiorców. Podkreśla się również, że aktualny stan jest niebezpieczny i może mieć negatywny wpływ na przejrzystość i płynność rynku, dlatego też konieczne jest dążenie ostatecznego rozstrzygnięcia prowadzącego albo pełnej liberalizacji, albo do powrotu do taryfowania we wszystkich segmentach rynku<sup>14</sup>.

Działaniem mającym pozytywny wpływ na rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii było również wprowadzenie tak zwanego „obliga” giełdowego, o którym mowa w przepisach art. 49a i 49b PrEn.

10 Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003 r., s. 57).

11 Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003 r., s. 37).

12 Cf. *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Swora, Z. Muras Z., Warszawa 2010, s. 1277.

13 Komunikat Prezesa URE z dnia 31 października 2007 r. w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się obrotem energią elektryczną z obowiązku przedkładania taryf Prezesowi URE do zatwierdzenia.

14 Cf. A. Szafranski, *Proszę podać tytuł*, [w:] *Współczesne problemy prawa energetycznego*, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2010, s. 152.



W Programie Działań Wykonawczych znajduje się szereg zadań przypisanych Prezesowi URE w związku z budowaniem konkurencyjnych rynków energii i paliw. W ramach ułatwiania procesu zmiany sprzedawcy Prezes URE jest zobowiązany do określenia katalogu niedozwolonych klauzul w umowach zawieranych z odbiorcami w gospodarstwach domowych. Taki katalog został opublikowany przez Prezesa URE w dniu 4 stycznia 2011 roku, jednakże jego wartość merytoryczna wydaje się niewystarczająca. Zadaniem Prezesa URE w związku ze zmianą sprzedawcy miało być też opracowanie dobrych praktyk w zakresie sprzedaży i sporządzania umów. Z tego obowiązku organ regulacyjny również się wywiązał we wrześniu 2010 roku, publikując *Dobre Praktyki Sprzedawców energii elektrycznej i Operatorów Systemów Dystrybucyjnych*. Oczywiście dokument ten nie jest prawnie wiążący i nie stanowi Kodeksu Dobrych Praktyk w rozumieniu ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 roku o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. W kwestii zagadnień dotyczących zmiany sprzedawcy, dokument ten stwierdza, że zmiana sprzedawcy jest bezpłatna, a przedsiębiorstwo energetyczne nie utrudnia zmiany sprzedawcy i informuje o takiej możliwości poprzez zamieszczenie na własnej stronie internetowej opisu odpowiedniej procedury.

Jednym z głównych celów Programu Działań Wykonawczych w odniesieniu do rynku energii elektrycznej jest rozwój mechanizmów konkurencji jako głównego środka do racjonalizacji cen energii oraz ograniczenie regulacji tam, gdzie funkcjonuje i rozwija się rynek konkurencyjny. Cele te mają związek z uprawnieniem Prezesa URE wynikającym z przepisów art. 49 PrEn. Jak zostało wykazane wcześniej, rynek elektroenergetyczny w zakresie cen jest po części uwolniony, a po części regulowany. Wielu przedstawicieli doktryny wyraża zdanie, że rozwój konkurencji pozostaje najsilniejszy właśnie tam, gdzie zrezygnowano z administracyjnej kontroli cen, co prowadzi to do uwolnienia rynku energii<sup>15</sup>. W celu popularyzacji idei całkowitego uwolnienia cen energii Prezes URE ogłosił dokument programowy – „Mapa Drogowa”<sup>16</sup> – gdzie zostały wskazane postulaty, które muszą zostać spełnione, aby Prezes URE mógł podjąć decyzję o „uwolnieniu” rynku w trybie art. 49 PrEn. Mowa jest tam przede wszystkim o trzech warunkach. Pierwszy z nich to dokładne uregulowanie pozycji tak zwanego odbiorcy wrażliwego, czyli odbiorcy w osłabionej sytuacji ekonomicznej, który w przypadku uwolnienia cen mógłby zostać odcięty od dostarczania energii elektrycznej (regulacja taka została wprowadzona nowelizacją z dnia 23 lipca 2013 roku w art. 5c PrEn). Drugi zakłada ogólne wzmocnienie pozycji odbiorcy na rynku energii elektrycznej. Można uznać, że ten warunek również został spełniony poprzez regulację art. 5 ust. 4b PrEn, gdzie zapewniono odbiorcy uzyskanie informacji o jego prawach, a także o możliwości uzyskania pomocy w przypadku wystąpienia awarii urządzeń. Do wzmocnienia pozycji odbiorcy przyczyni-

15 *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Swora, Z. Muras, Warszawa 2010, s. 1264.

16 *Mapa Drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym*, [w:] Biuletyn URE 2008, nr 2.

ły się także regulacje z art. 5 ust. 6 PrEn (obowiązek przejrzystego i zrozumiałego informowania odbiorców przez sprzedawcę o podwyżce cen lub stawek opłat) oraz art. 5 ust. 6e, na mocy którego na sprzedawcę obowiązek dostarczania odbiorcy w gospodarstwie domowym kopii zbioru praw konsumenta. Ostatni postulat to wzmocnienie pozycji Prezesa URE przez wprowadzenie jego kadencyjności i również został spełniony dzięki art. 21 ust. 21 PrEn. Teoretycznie zatem zostały stworzone warunki właściwie do podjęcia decyzji o całkowitym „uwolnieniu” rynku energii elektrycznej.

W odniesieniu do rynku gazowego głównym zadaniem Prezesa URE w zakresie rozwoju konkurencyjnego rynku jest opracowanie i wdrożenie Mapy Drogowej uwolnienia cen gazu ziemnego. Taka Mapa została opublikowana przez Prezesa URE w styczniu 2013 roku, iednakże, rynek gazu ziemnego w Polsce należy do jednego sprzedawcy – jest nim PGNiG. Zanim Prezes URE będzie mógł podjąć decyzję o „uwolnieniu” rynku w stosunku do odbiorców komercyjnych, uznając go jednocześnie za konkurencyjny, musi być zatem podjętych wiele działań, które wymagają dużej dokładności i cierpliwości. Prezes URE w Mapie wskazuje niemało czynników utrudniających rozwój konkurencji w tym sektorze. Zaliczyć do nich należy między innymi: słabo rozwinięty rynek hurtowy gazu ziemnego, bardzo utrudnione korzystanie z prawa do zmiany sprzedawcy, ograniczone możliwości pozyskania mocy przesyłowych i magazynowych, brak informacji rynkowej dotyczącej poziomu cen.

Prezes URE jednocześnie wskazuje na warunki, które muszą zostać spełnione, aby rynek mógł być uznany za konkurencyjny. W pierwszej kolejności pojawić się powinno tak zwane obligo giełdowe, czyli obowiązek publicznej sprzedaży gazu ziemnego na giełdach towarowych. Wymóg ten został uregulowany przez ustawodawcę w nowelizacji PrEn z dnia 26 lipca 2013 roku w przepisach art. 49b PrEn. Z kolei 22 listopada 2013 roku Prezes URE zatwierdził w drodze decyzji Instrukcję Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej (IRiESP) dla OGP GAZ-SYSTEM S. A., która to wprowadziła „punkt wirtualny” umożliwiający handel gazem przez klientów wewnątrz sieci przesyłowej. IRiESP reguluje również współpracę OSP GAZ-SYSTEM z giełdą gazu (Towarowa Giełda Energii). Innym działaniem postulowanym przez Prezesa URE ma być uproszczenie procedury zmiany sprzedawcy oraz zagwarantowanie niezależności regulatora rynku gazu ziemnego, czemu uczyniono już zadość przez wprowadzenie kadencyjności Prezesa URE (art. 21 ust. 21 PrEn).

Oczywiście uwolnienie rynku będzie następować najpierw w odniesieniu do odbiorców przemysłowych, a dopiero później w stosunku do odbiorców indywidualnych, gdyż ci drudzy charakteryzują się słabszą na nim pozycją, niedostatecznym dostępem do informacji i niskim poziomem świadomości swoich praw.

Jak zostało wykazane, relację pomiędzy zadaniami Prezesa URE a polityką energetyczną państwa można rozumieć jako część działań przez niego podejmowanych w całości kształcie działalności wszystkich organów państwowych (aspekt materialny), ale też jako

przypisane mu zadania w dokumencie programowym, jakim jest Polityka energetyczna Polski do 2030 roku (aspekt formalny). O ile pierwszy aspekt ma charakter teoretyczny, o tyle drugi charakteryzuje się już dużą doniosłością, gdyż dotyczy konkretnych działań Prezesa URE. Mają one być realizacją celów przyjętych w dokumencie programowym i, co bardziej istotne, wywołują konkretne skutki prawne związane z wykonaniem dyrektyw unijnych. Należy przy tym pamiętać, że skomplikowanie sektora energetycznego, zarówno w sensie technicznym, jak i ekonomicznym oraz prawnym, a także konieczność równoważenia interesów licznych grup społecznych powoduje, iż proces legislacyjny przedłuża się. Tym bardziej wszelka działalność Prezesa URE, a już w szczególności tak doniosła jak „uwalnianie” rynku gazowego i elektroenergetycznego, musi wykazywać się racjonalnością.

## **SUMMARY**

### **The President of the Energy Regulatory Authority in relation to energy policy in Poland**

The subject matter of the essay is the tasks of the President of the Energy Regulatory Authority in relation to energy policy in Poland. The essay is divided into two parts. The first part presents basic information about the national regulatory authority, regulation and kinds of energy policy. The second focuses on the tasks of the President of the Energy Regulatory Authority in various areas, such as: energy effectiveness, energy security, renewable forms of energy and competition in the energy market. The article examines the tasks carried out by the President in the past and those which must come into force in the future to modernize the Polish energy market. Finally, the author thrashes out the legal relations between the functions of the President of the Energy Regulatory Authority and the aims mentioned in Polish energy policy. The author pays special attention to the problems of liberalisation in the energy market in Poland.

Keywords: Energy policy, energy law, Energy Regulatory Authority,

