

Remigiusz Rosicki

Reglamentacja działalności gospodarczej w energetyce Analiza prawo-instytucjonalna

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki związanej z reglamentacją gospodarczą. Opracowanie dotyczy w szczególności reglamentacji działalności gospodarczej w sektorze energetycznym. Istotne jest tutaj koncesjonowanie działalności gospodarczej w zakresie energetyki przez Urząd Regulacji Energetyki.

koncesjonowanie w działalności gospodarczej w zakresie energetyki dotyczy:

- wytwarzania paliw i energii,
- magazynowania paliw gazowych w instalacjach magazynowych,
- skraplania gazu ziemnego i regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego w instalacjach skroplonego gazu ziemnego,
- magazynowania paliw ciekłych,
- przesyłania i dystrybucji paliw i energii,
- obrotu paliwami i energią.

Problematyka reglamentacji działalności energetycznej została ujęta w szerszym kontekście samej reglamentacji i regulacji gospodarczej oraz w związku z pozycją organu regulacyjnego (Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki). Temat związany z polityką energetyczną państwa i rozwiązaniami prawnymi w tym zakresie wydał się doniosły ze względu na dyskusje nad bezpieczeństwem energetycznym państwa i uczestników rynku.

Problematyka energetyczna stanowi ważny element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, jakkolwiek zagrożenie to należy również rozpatrywać w kontekście międzynarodowym. Należy podkreślić, że minimalizacja i eliminacja zagrożeń bezpieczeństwa stanowi jedną z najważniejszych funkcji państwa. Poszerzająca się lista zagrożeń, mogących naruszyć sprawne funkcjonowanie państwa, zmusza do analizy nowych sfer – w tym wypadku energetyki. Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z elementów bezpieczeństwa państwowego, co wynika z samej definicji zawartej w ustawie Prawo energetyczne (PrE). Przez bezpieczeństwo energetyczne ustawa rozumie *stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska*. Stąd wydaje się, że zrozumienie podstawowych mechanizmów funkcjonowania rynku energetycznego może wpłynąć na polepszenie działalności analityczno-informacyjnej w dziedzinie definiowania zagrożeń państwa przez poszczególne organy odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego.

CZEŚĆ I

DZIAŁALNOŚĆ URE I PREZESA URE

1. Urząd Regulacji Energetyki – struktura

Urząd Regulacji Energetyki zapewnia obsługę Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Prezes Urzędu kieruje nim przy pomocy wiceprezesa, dyrektora generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych. Urząd natomiast działa pod bezpośrednim nadzorem i kierownictwem Prezesa. Prezes wykonuje swoje zadania z zakresu regulacji gospodarki paliwem i energią właśnie przy pomocy URE (art. 21 ust. 4 PrE). W skład Urzędu wchodzi komórki organizacyjne i wyodrębnione stanowiska, do których należą: Gabinet Prezesa, Departament Przedsiębiorstw Energetycznych, Departament Taryf, Departament Promowania Konkurencji, Biuro Prawne, Biuro Obsługi Urzędu, Stanowisko Koordynatora do Spraw Współpracy Międzynarodowej, Stanowisko do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych, Stanowisko Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii, jak również oddziały (Oddział Centralny w Warszawie, oddziały terenowe z siedzibami w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i we Wrocławiu)¹.

2. Prezes URE – zakres kompetencji

Prezes URE jest organem kompetentnym do spraw regulacji gospodarki paliwem i energią, ale odpowiada również za promowanie konkurencji. Jest to centralny organ administracji rządowej, czyli organ wykonujący swoje zadania na całym terytorium państwa. *Centralne organy administracji rządowej powołuje się do zarządzania (administrowania) sprawami o charakterze publicznoprawnym. Zarządzanie obejmuje wyodrębnione dziedziny spraw i przypomina niekiedy funkcje ministra resortowego, choć szef centralnego organu nie posiada statusu ministra resortowego – pisze Z. Leoński². Natomiast J. Gąciarz pisze, że: U podstaw idei tworzenia odrębnych urzędów centralnych leży założenie, że należy przeprowadzać demarkację pomiędzy organami odpowiedzialnymi za tworzenie polityki państwa, za planowanie strategiczne i stanowienie warunków rozwoju poszczególnych dziedzin życia społeczeństwa od tych organów, które wykonują funkcje wykonawcze, kontrolne i regulacyjne, a więc generalnie realizują działania umożliwiające faktyczne zaistnienie pewnych stanów przewidzianych w polityce państwa oraz zapewniają przestrzeganie reguł i standardów. Prezes URE, jako szef centralnego organu administracji cieszy się pewnym zakresem niezależności w stosunku do Rady Ministrów³. Dodatkowo J. Gąciarz wymienia główne funkcje wykonywane przez urzędy centralne:*

- współtworzenie polityki rządowej,
- wydawanie aktów i uczestniczenie w ich tworzeniu,

¹ Zarządzenie Ministra Gospodarki w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki z 1 października 2007 r.

² Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001, PWN, s. 91.

³ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, w: red. J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, PWN, s. 191.

- rozstrzyganie spraw w drodze aktów administracyjnych,
- kontrola i nadzór⁴.

Prezes URE powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów z grona osób należących do państwowego zasobu kadrowego na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 21 ust. 1 - 6 PrE). Powołanie następuje po przeprowadzeniu procedury konkursowej⁵. Autonomia Prezesa URE ograniczona jest przez kontrolne kompetencje różnych instytucji państwowych. Sam Prezes URE zobowiązany jest do przedstawiania ministrowi właściwemu w zakresie gospodarki sprawozdań ze swojej działalności (art. 24 PrE). Sprawozdania takie zawierają elementy istotne dla bezpieczeństwa państwa, jak np. ocenę bezpieczeństwa obrotu i dostaw energii i paliw. Dokumenty te publikowane są w *Biuletynie URE*⁶.

Do głównych zadań Prezesa należy regulacja gospodarki paliwem i energią, a ta określona jest w art. 3 ust. 15 PrE. Definicja mówi, że regulacja jest to stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwem i energią oraz ochrony interesów odbiorców. Funkcje z zakresu regulacji Prezes realizuje za pomocą Urzędu Regulacji Energetyki. Funkcje te powinny opierać się na ustawie, ale też i na polityce energetycznej państwa (art. 23 PrE). Cechą regulacji powinna być chęć zachowania równowagi pomiędzy interesami przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Art. 23 PrE przedstawia zakres działalności Prezesa URE, a mianowicie:

- **udzielanie i cofanie koncesji,**
- **zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf** paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła na podstawie zasad: **(1)** ewidencji księgowości prowadzonej przez przedsiębiorstwa, **(2)** ustalania taryf przez przedsiębiorstwa, **(3)** kształtowania i kalkulacji taryf, sposobu rozliczeń w obrocie⁷,
- **ustalanie współczynników korekcyjnych** określających poprawę efektywności działania przedsiębiorstw w Polsce (także ustalanie okresu ich obowiązywania),
- **ustalanie okresu obowiązywania taryf,**
- **ustalanie opłat maksymalnych za usługi przesyłania lub dystrybucji** dla poszczególnych odbiorców w taryfach dla paliw gazowych i energii (w przypadkach potrzeby ochrony interesów odbiorców),
- **kontrola obowiązków wynikających z art. 9 PrE**, m.in. wydawanie świadectw pochodzenia (potwierdzenie wytworzenia energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii),
- **uzgadnianie projektów planów rozwoju** (plany zobowiązane są sporządzać przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii; plany rozwoju dot. zaspokajania obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, energię – zob. art. 16 PrE),

⁴ Tamże, s. 192.

⁵ Zob. *Ustawa o przeprowadzaniu konkursów na stanowiska kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, prezesów agencji państwowych oraz prezesów zarządów państwowych funduszy celowych* (Dz.U. z 2005 r. Nr 163, poz. 1362). Istotna jest też instytucja powołania zawarta w *Kodeksie pracy*.

⁶ O *Biuletynie URE* mówi art. 31 PrE. Na mocy tego artykułu, URE ogłasza w biuletynie m.in. informacje o: podmiotach ubiegających się o koncesje oraz decyzje w zakresie koncesji i taryf (z uzasadnieniem), rozstrzygnięciach w sprawach spornych podjętych przez Prezesa URE i średnich cenach sprzedaży energii.

- **wyznaczanie operatorów systemów** (*Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek właściciela sieci przesyłowej, sieci dystrybucyjnej, instalacji magazynowania paliw gazowych lub instalacji skraplania gazu ziemnego, wyznacza, w drodze decyzji, na czas określony, nie dłuższy niż okres obowiązywania koncesji, operatorów: systemów przesyłowych, systemów dystrybucyjnych, systemów magazynowania paliw gazowych, systemów skraplania gazu ziemnego lub operatorów systemu połączonego oraz określa obszar, na którym będzie wykonywana działalność gospodarcza – art. 9h PrE*),
- **udzielanie i cofanie zwolnienia z obowiązków:** **(1)** *Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewniać wszystkim odbiorcom oraz przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych, na zasadzie równoprawnego traktowania, świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii, na zasadach i w zakresie określonym w ustawie; świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji tych paliw lub energii odbywa się na podstawie umowy o świadczenie tych usług – zob. art. 4 ust. 2 PrE;* **(2)** *Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się magazynowaniem paliw gazowych jest obowiązane zapewniać odbiorcom oraz przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych, na zasadzie równoprawnego traktowania, świadczenie usług magazynowania paliw gazowych w instalacjach magazynowych. Świadczenie usług magazynowania paliw gazowych odbywa się na podstawie umowy o świadczenie tych usług – zob. art. 4c PrE;* **(3)** *Przedsiębiorstwo zajmujące się transportem wydobytego gazu ziemnego jest obowiązane, przestrzegając zasad bezpieczeństwa, warunków eksploatacji podłączonych złóż, realizacji zawartych umów w zakresie sprzedaży wydobywanych kopalni oraz uwzględniając dostępną albo możliwą do uzyskania przepustowość sieci gazociągów kopalnianych i wymogi ochrony środowiska, zapewniać odbiorcom oraz przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych, na zasadzie równoprawnego traktowania, świadczenie usług transportu gazu ziemnego siecią gazociągów kopalnianych do miejsca ich dostarczania wybranego przez odbiorcę lub przez przedsiębiorstwo zajmujące się sprzedażą paliw gazowych; świadczenie usług transportu gazu ziemnego odbywa się na podstawie umowy o świadczenie tych usług – zob. art. 4d ust. 1 PrE;* **(4)** *Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się skraplaniem gazu ziemnego lub regazyfikacją skroplonego gazu ziemnego przy użyciu instalacji skroplonego gazu ziemnego jest obowiązane, jeżeli jest to konieczne ze względów technicznych lub ekonomicznych, zapewniać odbiorcom oraz przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych, na zasadzie równoprawnego traktowania, świadczenie usług polegających na skraplaniu gazu ziemnego lub regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego; świadczenie tych usług odbywa się na podstawie umowy o świadczenie usług skraplania gazu ziemnego – zob. art. 4e ust. 1 PrE,*
- **zatwierdzanie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci** w zakresie bilansowania systemu i zarządzania ograniczeniami systemowymi,
- **organizowanie i przeprowadzanie przetargów dotyczących:** wylaniania sprzedawców z urzędu, budowy nowych mocy wytwórczych energii elektrycznej i realizacji przedsięwzięć zmniejszających zapotrzebowanie na energię elektryczną,
- **kontrolowanie standardów jakościowych odbiorców,**
- **kontrolowanie na wniosek odbiorcy dotrzymywania parametrów jakościowych,** paliw gazowych i energii elektrycznej,
- **kontrolowanie obowiązków wynikających z rozporządzenia PE i Rady nr 1128/2003/WE.** Celem tego rozporządzenia jest: *ustanowienie uczciwych reguł transgra-*

nicznej wymiany energii elektrycznej i zwiększenie w ten sposób konkurencji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej, z uwzględnieniem specyfiki rynków krajowych i regionalnych. Działania te obejmują ustanowienie mechanizmu rekompensat z tytułu transgranicznego przepływu energii elektrycznej i ustanowienie zharmonizowanych zasad w sprawie opłat za transgraniczne przesyłanie energii elektrycznej i alokację dostępnych zdolności przesyłowych połączeń wzajemnych między krajowymi systemami przesyłowymi⁸,

- **kontrolowanie obowiązków wynikających z rozporządzenia PE i Rady nr 1775/2005/WE.** Celem tego rozporządzenia jest: *ustanowienie zasad dotyczących niedyskryminacyjnych warunków dostępu do systemów przesyłowych gazu ziemnego, z uwzględnieniem specyfiki rynków krajowych i regionalnych w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania wewnętrznego rynku gazu ziemnego⁹,*
- **zatwierdzanie informacji podawanych przez operatorów systemów przesyłowych gazowych (art. 6 Rozp. 1775/2005/WE).** Dotyczy to m.in.:
 - informacji dotyczących oferowanych przez nich usług,
 - warunków, wraz z informacjami technicznymi niezbędnymi użytkownikom sieci do uzyskania skutecznego dostępu do sieci,
 - informacji na temat ustalania, metodologii obliczania i struktury taryf,
 - informacji liczbowych o technicznej, zakontraktowanej i dostępnej zdolności przesyłowej dla wszystkich właściwych punktów¹⁰,
- **opiniowanie wniosków operatorów systemów przesyłowych** (w sytuacji zagrożenia istniejących umów przesyłowych) zwracających się do użytkowników sieci o wykorzystanie na rynku wtórnym niewykorzystanej zdolności przesyłowej,
- **zatwierdzanie sposobu wykorzystywania przez operatorów systemów przesyłowych gazowych przychodów,** które uzyskiwane są z tytułu udostępniania niewykorzystanej, a zarezerwowanej zdolności przesyłowej,
- **rozstrzyganie sporów w sprawach:** zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, umów sprzedaży, umów o świadczenie usług przesyłowych lub dystrybucji paliw lub energii, umów o świadczenie usług transportu gazu ziemnego, umów o świadczenie usług magazynowania paliw gazowych, umów o świadczenie usług skraplania gazu ziemnego oraz umów kompleksowych, w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii (zob. art. 8 ust. 1 PrE),
- **rozstrzyganie sporów w sprawach** umów o udostępnienie instalacji (służących do magazynowania paliw gazowych) za wynagrodzenie (zob. art. 8 ust. 1 PrE oraz art. 4c ust. 3 i 2 PrE),
- **nakładanie kar,**
- **współdziałanie z organami w celu przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję,**
- **ustalanie metod kontroli i podejmowanie działań dla poprawy efektywności przedsiębiorstw energetycznych,**
- **publikowanie: wskaźników i cen wskaźnikowych istotnych dla kształtowania taryf (także ich określanie), informacji służących zwiększeniu efektywności użytkowania paliw,**

⁷ Dotyczy zasad postępowania zawartych w art. art. 44, 45 i 46 PrE.

⁸ *Rozporządzenie PE i Rady nr 1228/2003/WE*, w: Dz. Urz. WE L 176 z 15.07.2003 r.

⁹ *Rozporządzenie PE i Rady nr 1775/2005/WE*, w: Dz. Urz. UE L 289 z 3.11.2005 r.

- **zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw energetycznych**, w tym obliczanie i ogłaszanie średnich cen sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji, obliczonych oddzielnie dla energii elektrycznej wytworzonej w jednostkach kogeneracji¹¹. (O zakresie kogeneracji więcej w dyrektywach PE i Rady UE 2004/8/WE)¹²,
- **zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw energetycznych**, w tym obliczanie i ogłaszanie średnich cen sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym,
- **gromadzenie informacji o projektach inwestycyjnych**, które leżą w obszarze zainteresowania UE. Także przekazywanie informacji do KE,
- **monitowanie działania systemu gazowego i elektroenergetycznego w zakresie:**
 - zarządzania i rozdziału przepustowości połączeń międzysystemowych, z którymi istnieją wzajemne połączenia (przy współpracy z odpowiednimi organami państw członków UE lub państw członków EFTA¹³),
 - mechanizmów bilansowania systemów gazowych, systemów elektroenergetycznych oraz zarządzania ograniczeniami w krajowym systemie gazowym i elektroenergetycznym,
 - warunków przyłączeń do sieci podmiotów, jak realizacji tych procesów oraz dokonywania napraw sieci,
 - realizacji obowiązku publikacji przez operatorów przesyłowych i dystrybucyjnych informacji dotyczących połączeń międzysystemowych, także korzystania z sieci i rozdziału zdolności przesyłowych stronom umowy o świadczenie usług w obszarze przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii (z uwzględnieniem traktowania tych informacji jako poufnych),
 - warunków świadczenia usług w zakresie magazynowania paliw gazowych, skraplania gazu ziemnego oraz innych usług świadczonych przez przedsiębiorstwa energetyczne,

¹⁰ Tamże.

¹¹ Dotyczy jednostek kogeneracji zawartych w art. 9l ust. 1 i 2 PrE. Art. 9 ust. 1 PrE mówi, że potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji jest świadectwo pochodzenia energii, które nazywane jest *Świadectwem pochodzenia z kogeneracji*. Świadectwo to wydaje się oddzielnie dla energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji w jednostce kogeneracji (jednostki kogeneracji opalanej paliwami gazowymi lub o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej źródła poniżej 1MW lub innej – zob. art. 9 ust. 1 i 2 PrE). Artykuł ten jest realizacją zapisów dyrektywy PE i Rady UE 2004/8/WE w sprawie wspierania kogeneracji na podstawie zapotrzebowania na ciepło użytkowe na wewnętrznym rynku energii oraz zmienia dyrektywę 92/42/EWG.

¹² **Kogeneracja** zdefiniowana jest jako: równoczesne wytwarzanie energii cieplnej i elektrycznej i/lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu. Rezultatem tego jest zmniejszone zużycie paliw. Tak skojarzona gospodarka energetyczna umożliwia zwiększenie oszczędności ekonomicznych, ale i pozytywnie wpływa na środowisko. Ponadto, dyrektywa 2004/8/WE w załączniku nr II określa sposób obliczania ilości energii elektrycznej z kogeneracji. **Jednostka kogeneracji** oznacza jednostkę, która może działać w trybie kogeneracji. Więcej – w: *Dyrektywie 2004/8/WE*. O efektywności procesu kogeneracji w: <http://www.motorgas.pl/~kogeneracja.php> [dostęp: 20 stycznia 2009 r.]. Natomiast o kogeneracji w Polsce w: T. Podziemski, H. Bałut, *Kogeneracja w Polsce. Przewodnik po instalacjach zasilanych gazem ziemnym. Część I – silniki*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” 2004, nr 5.

¹³ **EFTA** – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (ang. *European Free Trade Association*). Organizacja gospodarcza, która powstała w 1960 r. Główną ideą tej organizacji było stworzenie strefy wolnego handlu pomiędzy jej członkami. Początkowo do Stowarzyszenia należały: Austria, Dania, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja i Wielka Brytania. Wraz z rozwojem EWG, a następnie UE, do EFTA wstąpiła większość państw członkowskich UE. Obecnie do EFTA należą: Islandia, Lichtenstein, Norwe-

- bezpieczeństwa dostarczania paliw gazowych i energii elektrycznej,
 - realizacji przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych zadań wynikających z art. 44 PrE, czyli wypełnianie przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązków w zakresie ewidencji księgowej umożliwiającej odrębne obliczanie kosztów i przychodów, zysków i strat dla wykonywanej działalności gospodarczej w zakresie: dostarczania paliw gazowych lub energii, w tym kosztów stałych, zmiennych i przychodów, odrębnie dla wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami gazowymi lub energią, magazynowania paliw gazowych i skraplania gazu ziemnego lub regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego, a także w odniesieniu do grup odbiorców określonych w taryfie, w tym sprzedaży paliw gazowych lub energii odbiorcom, którzy mają prawo wyboru sprzedawcy, i tym, którzy tego prawa nie mają (art. 44 ust. 1 pkt. 1 PrE) oraz w zakresie działalności nie wymienionej wyżej¹⁴,
 - sporządzania i przechowywania sprawozdań finansowych przez przedsiębiorstwa energetyczne w obszarze: wykonywanej działalności gospodarczej w zakresie dostarczania paliw gazowych lub energii, zawierających bilans oraz rachunek zysków i strat za okresy sprawozdawcze, na zasadach i w trybie określonym w przepisach o rachunkowości (art. 44 ust. 2).
- wydawanie świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, także świadectw pochodzenia z kogeneracji.
- Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej, a art. 30 PrE określa, że do postępowania przed Prezesem URE stosuje się przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Wyjątkiem są zapisy ust. 2 - 4 tego artykułu, w których czytamy, że:
- od decyzji Prezesa URE przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie (sądu antymonopolowego) – w terminie dwutygodniowym,
 - postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE toczy się na podstawie regulacji *Kodeksu postępowania cywilnego* (o postępowaniu w sprawach gospodarczych),
 - w przypadku postanowień Prezesa URE, od których przysługuje zażalenie, stosuje się przepisy jak wyżej, z wyjątkiem terminów składania zażalenia – termin zażalenia wnosi się w terminie 7 dni od otrzymania tego typu postanowienia.

CZĘŚĆ II

OGÓLNE ZAGADNIENIA ZWIĄZANE Z REGLAMENTACJĄ

1. Reglamentacja działalności gospodarczej

Istotną kwestią jest potrzeba rozdzielenia i opisu podstawowych pojęć, takich jak regulacja i reglamentacja działalności gospodarczej w taki sposób, aby można było rozróżnić się w problematyce interwencji w sferze gospodarczej, a tym samym w energetyce.

gia i Szwajcaria. Więcej zob. w: <http://www.efta.int/>.

¹⁴ Art. 28 PrE mówi ponadto o prawie Prezesa URE do wglądu do ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa energetycznego oraz o możliwości żądania przedawnienia informacji dotyczących wykonywanej przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej, w tym informacji o jego projektach inwestycyjnych, z za-

Reglamentacja gospodarcza to przejaw interwencjonistycznych działań państwa w sferze gospodarczej. Wyraża się ona we władczych działaniach organów publicznych, które ograniczają swobodę działania podmiotów gospodarczych. Przełomowe dla polskiego systemu gospodarczego były art. 20 i 22 Konstytucji RP¹⁵, które wymusiły zmiany w przepisach szeroko rozumianego prawa administracyjnego. W zakresie reglamentacji duże znaczenie miały ustawy: *o działalności gospodarczej* (1988 r.) i *Prawo działalności gospodarczej* (1999 r.), które ustaliły ogólne zasady reglamentacji¹⁶. Natomiast w 2004 r. uchwalono *Ustawę o swobodzie działalności gospodarczej*. Główne postacie reglamentacji wyrażone są w licencjach, koncesjach i zezwoleniach. Skutkiem tej interwencji jest oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze w celu osiągnięcia określonych rezultatów. Do rezultatów tych można zaliczyć m.in.:

- zapewnienie funkcjonowania gospodarki zgodnie z interesem publicznym (w wyniku ograniczenia swobody podejmowanej działalności gospodarczej),
- kształtowanie stosunków gospodarczych,
- wspieranie określonych wartości publicznych w życiu gospodarczym (zazwyczaj zgodnie z zasadami interesu społecznego i publicznego)¹⁷,
- ochronę interesów politycznych państwa,
- zasady współżycia społecznego,
- racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi,
- uzgadnianie interesów konsumentów, producentów i państwa¹⁸.

Mamy tu do czynienia z restrykcyjnymi działaniami organów państwowych, z drugiej zaś z czymś, co można nazwać *interese m wspólnym*. Stąd też wynika odmienna interpretacja charakteru reglamentacji gospodarczej. Po jednej stronie stoi ograniczanie wolności gospodarczej, co często rozumiane jest pejoratywnie, jako zniekształcanie konkurencyjności na rynku, po drugiej – reglamentacja służąca utrzymaniu konkurencyjności w określonych sektorach. Przykładem tutaj może być sektor energetyczny (zob. *Ustawa Prawo Energetyczne*), gdzie mamy do czynienia z koncesjonowaniem działalności i określonymi obowiązkami przedsiębiorstw energetycznych oraz z wymuszaniem konkurencyjności (np. TPA¹⁹ i *unbundling*²⁰).

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej (z 2004 r.) dotyczy problematyki koncesjonowania i regulowanej działalności gospodarczej. W art. 46 ust. 1 USDG określona została podstawowa sfera koncesjonowania. Uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: poszukiwania lub rozpoznawania

chowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych.

¹⁵ Art. 20 *Konstytucji RP* z 1997 r. mówi o społecznej gospodarce rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, natomiast art. 22 – o warunkach ograniczeń wolności gospodarczej.

¹⁶ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003, C.H. Beck, s. 18.

¹⁷ M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 77.

¹⁸ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, *Prawo i Praktyka Gospodarcza*, s. 32.

¹⁹ TPA (ang. *Third Party Access*) – zasada polegająca na udostępnieniu stronom trzecim przez właściciela bądź operatora infrastruktury sieciowej w celu dostarczenia towarów lub usług klientom strony trzeciej (dotyczyć to może przesyłu energii elektrycznej, usług telekomunikacyjnych czy kolejowych).

²⁰ *Unbundling* (ang. wydzielenie, podział) – w sektorze energetycznym oznacza rozdział działalności dystrybucyjnej (usług dystrybucji realizowanych przez dystrybutora) od działalności wytwórczej (produkcja energii przez elektrownie) oraz działalności związanej z handlem energią (sprzedawcy).

złóż kopalni, wydobywania kopalni ze złóż, bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami i energią, ochrony osób i mienia, rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych oraz przewozów lotniczych. Natomiast w ust. 3 tego artykułu czytamy, że wprowadzenie innych koncesji w dziedzinach działalności gospodarczej mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna lub po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia oraz wymaga zmiany niniejszej ustawy.

Głównym organem koncesyjnym, według tej ustawy, jest właściwy minister ze względu na rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej. Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu w stosunku do wniosku następuje w drodze decyzji (47 ust. 2 USDG). Koncesja udzielana jest na czas określony, tj. nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca wnioskuje o udzielenie koncesji na czas krótszy (47 ust. 3 USDG).

Na mocy odrębnych przepisów organ koncesyjny może określić szczególne warunki przyznania koncesji. Organ ten jest obowiązany przekazać każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy szczegółową informację o warunkach przyznawania koncesji niezwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie jej udzielenia (art. 48 ust. 1 - 2 USDG).

Przed podjęciem decyzji dotyczącej udzielenia koncesji lub jej zmiany organ koncesyjny może (art. 50 USDG):

- wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, brakującej dokumentacji poświadczającej, że spełnia on warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania określonej działalności gospodarczej, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia,
- dokonać sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie koncesji w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz czy daje rękojmię prawidłowego wykonywania tej działalności.

Jeśli liczba przedsiębiorców, spełniających warunki do udzielenia koncesji i dających rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją, jest większa niż liczba koncesji przewidzianych do udzielenia, organ koncesyjny zarządza przetarg (art. 52 ust. 1 USDG).

Art. 56 USDG przedstawia warunki odmowy udzielania koncesji przez organ koncesyjny. Zgodnie z tym artykułem, odmowa następuje:

- gdy przedsiębiorca nie spełnia warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, określonych w ustawie, lub warunków podanych do wiadomości przedsiębiorcom w trybie art. 48 ust. 2 lub art. 51 ust. 1 USDG²¹,
- ze względu na zagrożenie obronności i bezpieczeństwa państwa lub obywateli,

²¹ Art. 51 ust. 1 USDG: *W przypadku gdy organ koncesyjny przewiduje udzielenie ograniczonej liczby koncesji, fakt ten ogłasza w «Monitorze Polskim».*

- jeżeli w wyniku przeprowadzonego przetargu (zob. art. 52 USDG), udzielono koncesji innemu przedsiębiorcy lub przedsiębiorcom,
- w przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

Organ koncesyjny został wyposażony przez *Ustawę o swobodzie działalności gospodarczej* w kompetencje kontrolne, które umożliwiają kontrolę działalności gospodarczej w zakresie (art. 57 ust. 1 USDG):

- zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją,
- przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej,
- obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli.

Cofnięcie koncesji następuje na mocy art. 58 UDSG, gdy:

- wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją,
- przedsiębiorca nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją, mimo wezwania organu koncesyjnego, lub trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją,
- przedsiębiorca rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone przepisami prawa,
- przedsiębiorca w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub z przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą koncesją.

Ponadto, organ koncesyjny może cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres ze względu na zagrożenie obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli, a także w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy (zob. także rozdział V dotyczący koncesji w działalności przedsiębiorstw energetycznych).

2. Regulacja działalności gospodarczej

W poprzednim punkcie przedstawiony został w ogólnym zarysie problem reglamentacji gospodarczej. Reglamentację gospodarczą należy odróżnić od pojęcia regulacji gospodarczej. Regulacje utożsamia się na gruncie prawa administracyjnego i nauk o administracji z jedną z funkcji organów władzy publicznej²². W powszechnym ujęciu regulacja utożsamiana jest z wprowadzaniem porządku czy ładu. W sferze gospodarczej termin ten oznaczałoby uporządkowanie gospodarki, czyli tworzenie takich warunków, aby możliwa była współpraca podmiotów uczestniczących w życiu gospodarczym. Wydaje się, że regulacja stanowi szersze pojęcie niż reglamentacja. Stąd też wynika podobieństwo w instrumentach prawnych regulacji i reglamentacji gospodarczej. Ustawodawca często posługuje się takim pojęciem, jak organ regulacyjny, ale nigdzie nie definiuje samego pojęcia regulacji. W związku z tym można próbować definiować działania regulacyjne jako przypisane organowi funkcje regulacyjne.

T. Skoczny utożsamia regulację z procesem liberalizacji sfery publicznej, czyli przechodzeniem od monopolistycznej pozycji gospodarczych podmiotów państwo-

²² K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2008, Lexis Nexis, s. 155.

wych do zdemonopolizowanego rynku. Zmieniająca się sytuacja gospodarcza doprowadziła do przyjęcia innych priorytetów w funkcjonowaniu rynku – konkurencyjności i liberalizacji. Zagrożeniem dla ekonomiczności i efektywności tym razem stały się przedsiębiorstwa, które wcześniej utrzymywały lub chciały utrzymać pozycję monopolistyczną²³.

Skutkiem regulacji działalności gospodarczej w takim ujęciu będzie chęć zmniejszenia ryzyka utrzymującej się dominującej pozycji określonych podmiotów. W szczególności chodzi tutaj o sytuacje, gdy dane przedsiębiorstwo dysponuje infrastrukturą strategiczną, zwaną w doktrynie urządzeniami kluczowymi. K. Strzyczkowski wymienia główne cele regulacji:

- wprowadzenie i rozwój konkurencji w sektorach infrastrukturalnych,
- zapewnienie zainteresowanym podmiotom (osobom) usług o charakterze publicznym²⁴.

Należy podkreślić dwa kierunki działań regulacyjnych – konkurencyjność i cele społeczne. W określonych sektorach (np. transport, telekomunikacja, energetyka) dostępność do rynku może być utrudniona przez posiadanie urządzeń kluczowych, a przez to monopolistyczną pozycję poszczególnych podmiotów. W przypadku energetyki monopolistyczna pozycja np. operatora sieciowego może negatywnie wpływać na dostęp odbiorców do usług energetycznych i zagrażać funkcjonowaniu gospodarki danego państwa, a nawet regionów. Znaczący wpływ energetyki na gospodarkę, a więc i dla podstawy funkcjonowania państwa powoduje, że wspieranie konkurencyjności staje się ważnym elementem bezpieczeństwa państwa.

Natomiast cele społeczne mogą być realizowane przez nałożenie na podmioty gospodarcze poszczególnych obowiązków, co wyraża się m.in. świadczeniem usług o charakterze użyteczności publicznej.

3. Reglamentacja gospodarcza na przykładzie energetyki

Początki reglamentacji w sektorze energetycznym w Polsce sięgają 1922 r., kiedy to wprowadzono *Ustawę Elektryczną*. Ustawa przewidywała tzw. uprawnienia rządowe w zakresie działalności wytwarzania, przesyłu, dostaw i dystrybucji energii elektrycznej. Natomiast w przypadku, gdy koncesjonowaną działalnością gospodarczą zajmować się miały przedsiębiorstwa państwowe – zarządzeniem organu wydającego koncesje zostały one zwolnione z tego obowiązku. W przypadku eksportu energii elektrycznej konieczna była zgoda Rady Ministrów, zaś gdy chodziło o przesył i dystrybucję gazu istniał monopol państwowy, który wprowadzono w 1919 r. Minister Przemysłu i Handlu w swoich kompetencjach miał możliwość udzielania upoważnień czasowych w tym zakresie. W ważnych przypadkach ustawa dawała możliwość nacjonalizacji przedsiębiorstwa gazowego za odszkodowaniem. Dodatkowo, przedsiębiorstwa gazowe były wykupywane przez państwo natychmiast po wygaśnięciu zezwolenia na działanie (w tym wypadku bez odszkodowania)²⁵.

²³ T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo regulacji in statu nascendi*, w: *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, red. C.Mik, Toruń 2002, TNOiK Dom Organizatora, s. 234.

²⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 157.

²⁵ A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja energetyki w Polsce.*, Toruń 2001, Adam Marszałek, s. 119 - 120.

System udzielania koncesji wprowadzony ustawą z 1922 r. został zniesiony w 1947 r., a w przypadku gazu w 1953 r. W 1947 r. weszła w życie ustawa o planowej gospodarce energetycznej. Art. 1 UPGE wprowadził podział państwa na okręgi energetyczne, w których miały funkcjonować zjednoczenia energetyczne posiadające osobowość prawną (przedsiębiorstwa energetyczne), pozostające pod kontrolą Zarządu Energetyki. Zarząd Energetyki miał osobowość prawną i był przedsiębiorstwem państwowym (art. 2 ust. 1 UPGE). Władzę nadzorczą nad Centralnym Zarządem Energetyki i zjednoczeniami energetycznymi sprawował, zgodnie z ustawą, Minister Przemysłu i Handlu (art. 4 ust. 1 UPGE). Art. 6 ust. 1 UPGE wprowadził obowiązek przymusowego wejścia wszystkich zakładów elektrycznych na danym terenie do zjednoczenia energetycznego bez względu na własność – wyjątek stanowiły zakłady, które nie zbywały energii elektrycznej zawodowo oraz zakłady nie związane z państwową lub okręgową siecią elektryczną. Art. 11 UPGE określał, kto ma ustalać cenę sprzedaży energii elektrycznej oraz wysokość opłat ponoszonych przez odbiorców na rzecz zakładów elektrycznych, bez względu na to, w czym zarządzie i eksploatacji ta energia się znajduje. Podmiotem ustalającym miał być Minister Przemysłu i Handlu, który w tym zakresie porozumiewał się z ministrami: Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych oraz Prezesem Centralnego Urzędu Planowania²⁶.

Obecnie obowiązuje ustawa *Prawo energetyczne* z 1997 r., która stale jest nowelizowana. Duża część obecnie wprowadzanych zmian wynika z konieczności dostosowania polskich przepisów do wymogów unijnych. Dodatkowymi czynnikami są: przekształcanie rynku energetycznego i zmiany technologiczne.

Jeśli chodzi o regulację działalności gospodarczej w sektorze energetycznym można mówić o dwóch zakresach – regulacji administracyjnej i ekonomicznej. O regulacji administracyjnej w ogólnym zarysie była mowa w poprzednich częściach artykułu, zaś szczegółowiej problem ten będzie omówiony w części III.

Do regulacji ekonomicznej można zaliczyć *t a r y f o w a n i e*. Taryfowanie polega na ustalaniu przez przedsiębiorstwa taryf, które w dalszej kolejności są lub nie są zatwierdzane przez organ regulacyjny – Prezesa URE. Podczas taryfowania ściera się interes ekonomiczny przedsiębiorstwa energetycznego z regulacyjnym charakterem działalności Prezesa URE, który musi wypośredkować interesy przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii lub paliw. W celu ograniczenia strat przedsiębiorstw energetycznych podczas ingerowania w ich działalność gospodarczą, Prezes URE, przy zatwierdzaniu taryf, musi uwzględniać uzasadnione koszty przedsiębiorstw.

S a m a t a r y f a definiowana jest przez prawo energetyczne jako zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzony jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców. Na mocy art. 45 PrE przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązane są do ustalania taryf dla paliw gazowych i/lub energii²⁷. Przy ustalaniu taryf należy uwzględnić:

- pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, dystrybucji lub obro-

²⁶ *Ustawa o planowej gospodarce energetycznej* (Dz.U. z 1947 r. Nr 52, poz. 271).

²⁷ Taryfowanie dotyczy działalności gospodarczej określonej w art. 32 ust. 1 PrE.

tu paliwami gazowymi i energią oraz magazynowania, skraplania lub regazyfikacji paliw gazowych, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność (art. 45 ust. 1 pkt. 1)²⁸,

- pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych w zakresie magazynowania paliw gazowych, w tym budowy, rozbudowy i modernizacji magazynów paliw gazowych, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność w wysokości nie mniejszej niż stopa zwrotu na poziomie 6 % (art. 45 ust. 1 pkt. 1 a),
- pokrycie kosztów uzasadnionych ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych w związku z realizacją ich zadań (art. 45 ust. 1 pkt. 2),
- ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat (art. 45 ust. 1 pkt. 3).

Ponadto, taryfy dla paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła mogą uwzględniać:

- koszty współfinansowania przez przedsiębiorstwa energetyczne przedsięwzięć i usług stanowiących ekonomiczne uzasadnienie uniknięcia budowy nowych źródeł energii i sieci zmierzających do zmniejszenia zużycia paliw i energii u odbiorców (art. 45 ust. 2),
- koszty współfinansowania przez przedsiębiorstwa energetyczne przedsięwzięć związanych z rozwojem odnawialnych źródeł energii (art. 45 ust. 3).

Przedsiębiorstwa różnicują ceny i stawki opłat określone w taryfach dla różnych grup odbiorców tylko ze względu na koszty uzasadnione, które spowodowane są realizacją świadczenia – o ile przepisy nie stanowią inaczej. Przedsiębiorstwa energetyczne, na podstawie cen i stawek opłat zawartych w taryfie lub cen i stawek opłat ustalonych na rynku konkurencyjnym, wyliczają opłaty za dostarczane do odbiorcy paliwa gazowe, energię elektryczną lub ciepło. Opłaty te (z uwzględnieniem upustów i bonifikat) stanowią koszty zakupu paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła dostarczanych do budynków (z lokalami mieszkalnymi i użytkowymi, zamieszkanymi lub użytkowanymi przez osoby niebędące odbiorcami). Koszty zakupu mają być rozliczane w opłatach, a ich wysokość powinna być ustalana w taki sposób, aby zapewniała pokrycie ponoszonych przez odbiorcę kosztów zakupu paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła (zob. art. 45a ust. 1 - 8 PrE).

Szczegółowe zasady kształtowania i kwalifikacji taryf dla paliw gazowych oraz szczegółowe zasady rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi określa Minister Gospodarki, zasięgając przy tym opinii Prezesa URE. Zasady te określane są w rozporządzeniu z uwzględnieniem (art. 46 ust. 1 PrE):

- polityki energetycznej państwa,

²⁸ W kosztach działalności przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej uwzględnia się wydatki, które wynikają z nakładów ponoszonych na przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej w latach 1993 - 1998, służące poprawie ochrony środowiska i efektywności wytwarzania energii elektrycznej w części, jaką zatwierdzi Prezes URE, z uwzględnieniem przychodów uzyskanych ze sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym (art. 45 ust. 1a PrE). Rynek konkurencyjny określony jest w art. 49 ust. 1 PrE: *Prezes URE może zwolnić przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji, albo cofnąć udzielone zwolnienie w przypadku ustania warunków uzasadniającego zwolnienie.*

- zapewnienia pokrycia uzasadnionych kosztów przedsiębiorstw energetycznych (w tym kosztów ich rozwoju),
- ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i opłat,
- poprawy efektywności dostarczania i wykorzystywania paliw gazowych,
- równoprawnego traktowania odbiorców,
- eliminacji subsydiowania skróśnego,
- przejrzystości cen i stawek opłat.

Rozporządzenie ministra powinno zawierać w szczególności (art. 46 ust. 2 PrE):

- kryteria podziału odbiorców na grupy taryfowe,
- szczegółowe zasady ustalania opłat za przyłączenie do sieci (w tym sposób kalkulowania stawek opłat za przyłączenie),
- rodzaje cen i stawek opłat dla każdej koncesjonowanej działalności gospodarczej oraz sposób ich kalkulowania,
- sposób uwzględniania w taryfach poprawy efektywności i zmiany warunków działalności wykonywanej przez przedsiębiorstwa energetyczne,
- sposób prowadzenia rozliczeń z odbiorcami oraz rozliczeń między przedsiębiorcami energetycznymi,
- sposób ustalania bonifikat za niedotrzymanie parametrów jakościowych paliw gazowych i standardów jakościowych obsługi odbiorców,
- sposób ustalania opłat za przekroczenia mocy,
- sposób ustalania opłat za nielegalny pobór opłat paliw gazowych,
- zakres usług wykonywanych na dodatkowe zlecenie odbiorcy i sposób ustalania opłat za te usługi.

Tak jak w przypadku rozporządzenia w zakresie zasad kształtowania i kwalifikacji taryf dla paliw gazowych, także w przypadku energii elektrycznej Minister Gospodarki, po zasięgnięciu opinii Prezesa URE, określa szczegółowe zasady kształtowania i kwalifikacji taryf oraz szczegółowe zasady rozliczeń w obrocie. Minister Gospodarki przy wydawaniu rozporządzenia bierze pod uwagę te same zasady, co w przypadku kształtowania i kalkulacji taryf dla paliw gazowych²⁹. Tego typu rozporządzenie powinno w szczególności uwzględniać (art. 46 ust. 4 pkt. pkt. 1 - 11 PrE):

- kryteria podziału odbiorców na grupy taryfowe,
- podział podmiotów przyłączonych na grupy taryfowe,
- szczegółowe zasady ustalania opłat za przyłączenie do sieci, w tym sposób kalkulowania stawek opłat za przyłączenie,
- rodzaje cen stawek opłat dla każdej koncesjonowanej działalności gospodarczej oraz sposób ich kalkulowania,
- sposób uwzględniania w taryfach:
 - kosztów uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia,
 - kosztów zakupu energii elektrycznej³⁰,

²⁹ Czyli: politykę energetyczną państwa, zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów przedsiębiorstw energetycznych (w tym kosztów ich rozwoju), ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i opłat, poprawę efektywności dostarczania i wykorzystywania paliw gazowych, równoprawne traktowanie odbiorców, eliminowanie subsydiowania skróśnego, przejrzystość cen i stawek opłat.

³⁰ Dotyczy to kosztów określonych w art. 9 a ust. 6 i 8 PrE.

- rekompensat, o których mowa w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1228/2003/WE (w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej)³¹,
- kosztów określonych w art. 45 ust. 1a PrE³²,
- sposób uwzględniania w taryfach poprawy efektywności i zmiany warunków wykonywanej działalności przez przedsiębiorstwa energetyczne,
- sposób prowadzenia rozliczeń z odbiorcami oraz między przedsiębiorstwami energetycznymi, w zakresie określonym w art. 45 ust. 1a PrE,
- sposób ustalania bonifikat za niedotrzymanie parametrów jakościowych energii elektrycznej i standardów jakościowych obsługi odbiorców,
- sposób ustalania opłat za ponadumowny pobór energii biernej i przekroczenia mocy,
- sposób ustalania opłat za nielegalny pobór energii elektrycznej,
- zakres usług wykonywanych na dodatkowe zlecenie odbiorcy i sposób ustalania opłat za te usługi.

Tak jak w przypadku rozporządzenia dotyczącego zasad kształtowania i kwalifikacji taryf dla paliw gazowych i energii elektrycznej, tak i w przypadku ciepła, zgodnie z art. 46 ust. 2 PrE, Minister Gospodarki, po zasięgnięciu opinii Prezesa URE, określa szczegółowe zasady kształtowania i kwalifikacji taryf oraz szczegółowe zasady rozliczeń w obrocie. Przy wydawaniu rozporządzenia minister gospodarki bierze pod uwagę te same zasady, co w przypadku kształtowania i kalkulacji taryf dla paliw gazowych i energii elektrycznej. Rozporządzenie w tym zakresie powinno zawierać w szczególności:

- kryteria podziału odbiorców na grupy taryfowe,
- szczegółowe zasady ustalania opłat za przyłączenie do sieci (w tym sposób kalkulowania stawek opłat za przyłączenie),

³¹ *Rozporządzenie PE i Rady nr 1228/2003/WE*: Operatorzy systemów przesyłowych otrzymują rekompensatę za koszty poniesione z tytułu zapewniania transgranicznych przepływów energii elektrycznej przez swoje sieci. Rekompensata jest płacona przez operatorów krajowych systemów przesyłowych, w których rozpoczynają się przepływy transgraniczne oraz przez operatorów systemów, w których te przepływy się kończą. Rekompensat dokonuje się regularnie w odniesieniu do danego minionego okresu. Korekty ex-post wypłaconych rekompensat dokonywane są w miarę potrzeb dla uwzględnienia rzeczywiście poniesionych kosztów. Pierwszy okres, za który dokonuje się rekompensaty określony jest w art. 8 wyżej wymienionego rozporządzenia. Wielkość zapewnianego transgranicznego przepływu energii elektrycznej, a także wielkość przepływów transgranicznych oznaczanych jako pochodzące z i/lub kończące się w krajowym systemie przesyłowym, są ustalane na podstawie fizycznych przepływów energii elektrycznej rzeczywiście zmierzone w danym okresie. Koszty poniesione w wyniku zapewniania przepływów transgranicznych określane są w oparciu o oczekiwane przyszłe długofalowe średnie koszty narastające, uwzględniając straty, inwestycje w nową infrastrukturę i właściwą część kosztów istniejącej infrastruktury, o ile jest ona używana do przesyłania przepływów transgranicznych, w szczególności biorąc pod uwagę konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw. Określając poniesione koszty, należy stosować uznane standardowe metody ich ustalania. Korzyści powstające w sieci z tytułu zapewniania przepływów transgranicznych uwzględniane są w celu zmniejszenia otrzymywanej rekompensaty. Zob. więcej: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1228/2003/WE*, w: *Dz. Urz. WE L 176 z 15.07.2003 r.*

³² Koszty, które wynikają z nakładów ponoszonych na przedsięwzięcia inwestycyjne podjęte przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej w latach 1993 - 1998, służące poprawie ochrony środowiska i efektywności wytwarzania energii elektrycznej, w części, jaką zatwierdzi Prezes URE, z uwzględnieniem przychodów uzyskanych ze sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym (art. 45 ust. 1 a PrE).

- rodzaje cen i stawek opłat dla każdej koncesjonowanej działalności gospodarczej oraz sposób ich kalkulowania,
- sposób uproszczonej kalkulacji taryf dla ciepła wytworzonego w źródle, którego zainstalowana moc cieplna nie przekracza 5 MW,
- sposób uwzględniania w taryfach kosztów zakupu ciepła (określony w art. 9a ust. 7 PrE)³³,
- sposobu uwzględniania w taryfach poprawy efektywności i zmiany warunków wykonywanej działalności przez przedsiębiorstwa energetyczne,
- sposób prowadzenia rozliczeń z odbiorcami oraz między przedsiębiorstwami energetycznymi,
- sposób ustalania bonifikat za niedotrzymanie parametrów jakościowych nośnika ciepła i standardów jakościowych obsługi odbiorców,
- sposób ustalania opłat za nielegalny pobór ciepła.

Przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność koncesjonowaną w zakresie energetyki (posiadające koncesję) zobowiązane są do ustalenia taryf dla paliw gazowych i energii oraz proponują okres ich obowiązywania. W dalszej kolejności taryfy zatwierdzane są przez Prezesa URE (wcześniej taryfy przedkładane są przez przedsiębiorstwa Prezesowi URE z własnej inicjatywy lub na jego żądanie – art. 47 ust. 1 PrE). Prezes może zatwierdzić lub odrzucić taryfy, a podstawą do ich odrzucenia są zasady zawarte w art. art. 44 - 46 PrE (art. 47 ust. 2 PrE).

Taryfy, o które wnioskuje przedsiębiorstwa energetyczne, zatwierdzane są na okres nie dłuższy niż 3 lata, przy czym taryfa zawiera ceny i stawki opłat w wysokości nie wyższej niż ceny i stawki opłat obowiązujące przed jej przedłożeniem Prezesowi URE. Taryfy są zatwierdzane, gdy spełnione są następujące warunki (art. 47 ust. 2a pkt 1 - 3 PrE):

- zawarte w taryfie warunki stosowania cen i stawek opłat nie ulegają zmianie,
- udokumentowane i opisane we wniosku zmiany zewnętrznych warunków wykonywania przez przedsiębiorstwa energetyczne działalności gospodarczej, której dotyczy taryfa, nie uzasadniają obniżenia cen i stawek opłat zawartych w taryfie,
- dla proponowanego we wniosku okresu obowiązywania taryfy lub dla części tego okresu nie został ustalony współczynnik korekcyjny³⁴.

Gdy udokumentowane zostaną zmiany zewnętrznych warunków wykonywania przez przedsiębiorstwa energetyczne działalności gospodarczej, Prezes URE może ustalić z urzędu, w drodze decyzji, współczynniki korelacyjne, co wynikać może wyłącznie ze zmiany warunków zewnętrznych, które przedsiębiorstwa energetyczne są zobowiązane stosować w odniesieniu do cen i stawek opłat określonych w taryfie, o której jest mowa w art. 47 ust. 2a PrE³⁵.

³³ Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się obrotem ciepłem i sprzedające to ciepło jest obowiązane, w zakresie określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 9 PrE, do zakupu oferowanego ciepła, które wytwarzane jest w przyłączonych do sieci odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ilości nie większej niż zapotrzebowanie odbiorców tego przedsiębiorstwa, przyłączonych do sieci, do której przyłączone są odnawialne źródła energii (art. 9a ust. 7 PrE).

³⁴ Współczynniki korekcyjne określają projektowaną poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa energetycznego oraz zmianę warunków wykonywania przez to przedsiębiorstwo danego rodzaju działalności gospodarczej (art. 23 ust. 2 pkt 3 lit. A PrE).

³⁵ Do wejścia w życie nowej taryfy wprowadzonej w trybie art. 47 ust. 2 PrE.

Gdy okres, na który została ustalona taryfa, upłynął, nadal się ją stosuje. Ma to miejsce wtedy, gdy decyzja Prezesa URE w sprawie nowej taryfy nie została wydana lub toczy się postępowanie odwoławcze od jego decyzji. Nie stosuje się natomiast taryfy tymczasowej, gdy decyzja odmowna w zakresie zatwierdzenia nowej taryfy jest uzasadniona koniecznością obniżenia cen i opłat poniżej cen i stawek zawartych w taryfie dotychczasowej i jeśli wynika to z udokumentowanych i opisanych zmian zewnętrznych warunków wykonywania przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej (art. 47 ust. 2c i 2d PrE).

Prezes URE ma za zadanie dokonać analizy i weryfikacji kosztów uzasadnionych w zakresie ich zgodności z przepisami ustawy na podstawie sprawozdań finansowych i planów rzeczowo-finansowych przedsiębiorstw energetycznych. Jednocześnie uwzględnia tworzenie warunków dla konkurencji i promocji efektywności wykonywanej działalności gospodarczej, stosując metody porównawcze do oceny efektywności przedsiębiorstw energetycznych wykonujących w zbliżonych warunkach działalność gospodarczą tego samego rodzaju (art. 47 ust. 2e PrE).

Zatwierdzone taryfy dla paliw gazowych i energii elektrycznej Prezes URE ogłasza w *Biuletynie Branżowym Urzędu Regulacji Energetyki*. Ogłoszenie to publikowane jest na koszt przedsiębiorstwa energetycznego w terminie 14 dni od dnia zatwierdzenia taryfy. Ponadto, Prezes URE kieruje zatwierdzone dla ciepła taryfy (art. 47 ust. 3 PrE) do ogłoszenia (na koszt przedsiębiorstwa energetycznego w terminie 7 dni od dnia zatwierdzenia taryfy) we właściwym miejscowo wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Po publikacji taryfy przedsiębiorstwa energetyczne wprowadzają je do stosowania, jednak nie wcześniej, niż po upływie 14 dni i nie później, niż do 45 dnia od dnia ich publikacji (art. 47 ust. 4 PrE).

CZEŚĆ III

KONCESJE URE

1. Zakres działalności objętej koncesjami

Jak było wspomniane wyżej, podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w obszarze sektora energetycznego wymaga uzyskania i posiadania odpowiedniej koncesji³⁶. Uzyskania koncesji wymaga specyficzna działalność gospodarcza, która określona jest w art. 32 PrE. Do szczególnie reglamentowanej działalności zalicza się³⁷:

- wytwarzanie paliw i energii³⁸,
- magazynowanie paliw gazowych w instalacjach magazynowych³⁹,

³⁶ Por. dyrektywy: 2003/54/WE i 2003/55/WE.

³⁷ Por. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze ...*, s. 493.

³⁸ Z wyłączeniem wytwarzania **paliw stałych** lub **gazowych**, **energii elektrycznej** w źródłach o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie przekraczającej **50 MW**, nie zaliczanych do odnawialnych źródeł energii lub do źródeł wytwarzających energię elektryczną w kogeneracji, **ciepła** – w źródłach o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej nieprzekraczającej 5 MW – zob. art. 32 ust. 1 pkt 1 PrE.

³⁹ Z wyłączeniem lokalnego magazynowania gazu płynnego w instalacjach o przepustowości poniżej 1MJ/s oraz magazynowania paliw ciekłych w obrocie detalicznym – zob. art. 32 ust. 1 pkt 2 PrE.

- skraplanie gazu ziemnego i jego regazyfikację w instalacjach skroplonego gazu ziemnego,
- magazynowanie paliw ciekłych,
- przesyłanie i dystrybucję paliw lub energii⁴⁰,
- obrót paliwami i energią⁴¹.

Uzyskanie koncesji jest niezbędnym warunkiem dla rozpoczęcia działalności gospodarczej w wyżej wymienionych obszarach. Główny nurt reglamentacji dotyczy działalności gospodarczej związanej z sektorem gazowym, elektroenergetycznym i ciepłowniczym. Przy czym, działalność na małą skalę (wielkość określona ustawowo) nie jest warunkowana koncesjonowaniem. Nie wymaga koncesji działalność gospodarcza w zakresie produkcji ciepła w przemysłowych procesach technologicznych, oraz gdy wielkość mocy zamówionej przez odbiorców nie przekracza 5 MW. Natomiast w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą koncesje wydawane są po wcześniejszym uwzględnieniu dywersyfikacji źródeł gazu i bezpieczeństwa energetycznego (art. 32 ust. 2 PrE), gdzie poziom dywersyfikacji dostaw z zagranicy określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 32 ust. 3 PrE)⁴².

Należy zwrócić uwagę na zakres koncesjonowania, tj. na zakres prowadzonej działalności gospodarczej. Przykładowo, uzyskanie koncesji na produkcję energii i paliw nie jest tożsame z uzyskaniem koncesji na przesył i dystrybucję. Kolejny problem wiąże się z określeniem produkcji, obrotu i dystrybucji poniżej określanego poziomu, czyli zakresu działalności gospodarczej nie podlegającej koncesjonowaniu. W tym wypadku należy przychylić się do stanowiska J. Baehra, który twierdzi, że po przekroczeniu tego poziomu dany podmiot powinien posiadać koncesję, tzn. powinien wystąpić o odpowiednią koncesję wystarczająco wcześniej, by z dniem przekroczenia ustalonego poziomu wielkości obrotu koncesja była wydana⁴³.

Kolejną kwestią związaną z posiadaniem koncesji jest brak możliwości przeniesienia jej na inne podmioty. Oznacza to że podmiot, który uzyskał koncesję nie może przenosić uzyskanych uprawnień na inne podmioty (podmiot koncesjonowany okre-

⁴⁰ Z wyłączeniem dystrybucji paliw gazowych w sieci o przepustowości poniżej 1MJ/s oraz przesyłania lub dystrybucji ciepła, jeżeli łączna moc zamówienia przez odbiorców nie przekracza 5 MW – zob. art. 32 ust. 1 pkt 3 PrE.

⁴¹ Z wyłączeniem:

- obrotu **paliwami stałymi** lub **energią elektryczną** za pomocą instalacji o napięciu poniżej 1kV, która jest własnością odbiorcy,
- z wyłączeniem obrotu **paliwami gazowymi**, gdy roczna wartość obrotu nie przekracza równowartości 100 000 euro,
- obrotu **gazem płynnym** przy rocznym obrocie nie przekraczającym wartości 10 000 euro,
- obrotu **paliwami gazowymi** lub **energią elektryczną dokonywanego na giełdach towarowych** przez towarowe domy maklerskie prowadzące działalność maklerską w zakresie obrotu towarami giełdowymi (na podstawie ustawy o giełdach towarowych),
- **obrotu ciepłem**, jeżeli moc zamówienia przez odbiorców **nie przekracza 5 MW** – zob. art. 32 ust. 1 pkt 4 PrE.

⁴² Ustalenie poziomu dywersyfikacji nastąpi przez dookreślenie maksymalnego procentowego udziału gazu z jednego źródła, a poziom dywersyfikacji będzie ustalony na okres co najmniej 10 lat.

⁴³ Za: M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Bydgoszcz-Katowice 2007, Branta, s. 418; także w: J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2003, Zakamycze, s. 216.

ślany jest indywidualnie)⁴⁴. Umocowanie koncesji wywodzi się z prawa administracyjnego – decyzję koncesyjną wydaje centralny organ administracji rządowej, tj. Prezes URE, w trybie regulacji KPK i UDzG.

2. Przesłanki umożliwiające uzyskanie koncesji

Przesłankami umożliwiającymi uzyskanie koncesji są warunki, które należy spełnić, ubiegając się o zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie energetyki. Regulacje związane z tymi przesłankami zawarte są w art. 33 PrE. Czytamy tu, że Prezes URE udziela koncesji podmiotowi wnioskującemu, gdy podmiot ten⁴⁵:

- ma siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium państw członkowskich UE lub EFTA,
- dysponuje środkami finansowymi, gwarantującymi prawidłowe wykonywanie działalności lub jest w stanie udokumentować możliwość ich pozyskania,
- ma możliwości techniczne gwarantujące prawidłowe wykonywanie działalności,
- zapewni zatrudnienie osób o właściwych kwalifikacjach zawodowych⁴⁶,
- uzyskał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ponadto, art. 38 PrE daje możliwość uzależnienia uzyskania koncesji od złożenia przez wnioskodawcę zabezpieczenia majątkowego, co służyć ma zabezpieczeniu roszczeń majątkowych osób trzecich, dochodzonych na skutek niewłaściwego prowadzenia działalności objętej koncesją, w tym dotyczących szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu. Zapis ten daje dość duży zakres swobody przy wydawaniu decyzji koncesyjnych. Konsekwencją tego zapisu może być niedookreślenie wysokości zabezpieczenia, co również wpływa na dużą dowolność przy wydawaniu koncesji przez regulatora rynku. Wysokość zabezpieczenia może być w takim przypadku uzależniona od skali prowadzonej działalności gospodarczej lub zakresu terytorialnego, którego działalność dotyczy. Dodatkowym wyznacznikiem może być potencjalne zagrożenie dla środowiska, związane z prowadzeniem koncesjonowanej działalności. Kwestią dyskusyjną pozostaje, na jakiej zasadzie i w jakiej formie podmiot zostaje zobowiązany do wpłaty zabezpieczenia. W literaturze przedmiotu pojawiają się trzy odrębne tezy:

1. J. Baehr twierdzi, że warunki zabezpieczenia nie powinny wchodzić w skład decyzji koncesyjnej. Wynika to z tego, że wnioskodawca powinien uzyskać od organu regu-

⁴⁴ Z odmiennym stanem prawnym mamy do czynienia w przypadku regulacji *Kodeksu spółek handlowych*. Art. 553 § 1 KSH mówi, że spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształconej. Natomiast Art. 553 § 2 mówi o tym, że spółka przekształcona pozostaje podmiotem w szczególności zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane spółce przed jej przekształceniem (chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej). Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku art. 494 §§ 1 - 5 KSH. Artykuł ten odnosi się do sukcesji, w wyniku której spółka przejmująca lub nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki. W art. 494 § 1 czytamy, że na spółkę przejmującą albo nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulg stanowi inaczej. O przenoszeniu koncesji można mówić również w sytuacji podziału spółki (art. 529 KSH).

⁴⁵ Por. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze ...*, s. 494 - 495.

⁴⁶ O zakresie kwalifikacji zawodowych mówi art. 54 PrE.

lującego akt o charakterze administracyjnym, który uzależniałby wydanie decyzji koncesyjnej od złożenia wymaganego zabezpieczenia⁴⁷.

2. A. Walaszek-Pyziół i W. Pyziół uważają, że można uzależnić wydanie decyzji koncesyjnych od wcześniejszego złożenia zabezpieczenia, przy czym wydanie decyzji koncesyjnej powinno mieć charakter odrębnej decyzji administracyjnej. O możliwości określenia przez Prezesa URE późniejszych terminów złożenia zabezpieczenia decydują jednak względy praktyczne⁴⁸.
3. Według M. Czarneckiej i T. Oglódka, teza o warunku wniesienia zabezpieczenia przy ubieganiu się o koncesję jest błędna, co wynikać ma z zapisu art. 41 ust. 3 PrE. Przepis ten mówi o tym, że Prezes URE cofa koncesję albo zmienia jej zakres w przypadkach określonych w art. 58 ust. 2 USDG (rażące naruszenie warunków określonych w koncesji, rażące naruszenie warunków koncesjonowanej działalności gospodarczej określone przepisami, brak usunięcia w odpowiednim terminie stanu faktycznego lub prawnego, który był niezgodny z warunkami zawartymi w koncesji albo przepisami, które regulują koncesjonowaną działalność gospodarczą)⁴⁹. Zdaniem wyżej wymienionych autorów skutkuje to tym, że: *w przypadku zamieszczenia warunków zabezpieczenia w treści koncesji i następnie ich niewypełnienia Prezes URE jest uprawniony do cofnięcia koncesji albo do zmiany jej zakresu*⁵⁰.

Ponadto art. 33 PrE mówi, że podmiot, który uzyskał koncesję, nie jest zwolniony z uzyskania innych koncesji lub zezwoleń, wymaganych na podstawie odrębnych przepisów. Dodatkowo artykuł ten wymienia przesłanki negatywne, czyli warunki, w których podmiot wnioskujący nie uzyska koncesji, a mianowicie:

- gdy wobec podmiotu wnioskującego prowadzone jest postępowanie upadłościowe lub jeśli jest on w likwidacji,
- gdy podmiotowi wnioskującemu w ciągu ostatnich 3 lat cofnięto koncesję na działalność określoną w art. 58 ust. 2 USDG,
- gdy podmiot wnioskujący w ostatnich 3 latach wykreślono z rejestru działalności regulowanej⁵¹,
- gdy wnioskodawca został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo mające związek z przedmiotem działalności gospodarczej określonej ustawą.

Koncesja (zgodnie z art. 36 PrE) udzielana jest na czas określony, ale nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 50 lat. Istnieje możliwość uzyskania koncesji na okres krótszy niż wymieniony, ale pod warunkiem, że przedsiębiorca sam o to wnioskuje. Tak długie terminy uzasadnione są szczególnym rodzajem działalności wymienionej w koncesji, a także możliwością swobodnego jej planowania. Ponadto, okres wymieniony w tym artykule daje możliwość dużej dowolności organowi, który decyzje koncesyjne wydaje. Art. 33 ust. 5 obowiązuje Prezesa URE do informowania Komisji Europejskiej

⁴⁷ J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne...*, s. 216.

⁴⁸ A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1998, PWN, s. 99.

⁴⁹ *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807, z późn. zm.).

⁵⁰ M. Czarnecka, T. Oglódek, *Prawo energetyczne*, s. 443.

⁵¹ Art. 71 ust. 1 USDG mówi, że organ prowadzący rejestr działalności gospodarczej wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, gdy: przedsiębiorca złożył oświadczenie (dot. spełnienia warunków wymaganych do wykonywania danej działalności, składane przy dokonywaniu wpisu) niezgodnie ze stanem faktycznym; przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym terminie; stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

– za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki – o przyczynach odmowy wydania koncesji.

Ustawa *Prawo energetyczne* określa terminy dla złożenia wniosku o przedłużenie działalności koncesjonowanej: przedsiębiorca może złożyć taki wniosek, ale nie później niż 18 miesięcy przed wygaśnięciem koncesji (art. 39 PrE). Oznacza to, że Prezes URE nie jest zobowiązany do rozpatrywania wniosków o przedłużenie koncesji złożonych później. W wypadku nie złożenia wniosku w terminie przedsiębiorca może złożyć ponowny wniosek o wydanie kolejnej koncesji. Należy zadać pytanie, jaka jest różnica pomiędzy statutem podmiotu, który występuje o przedłużenie koncesji, a podmiotem, który musi złożyć wniosek o koncesje ponownie? Jeśli chodzi o art. 33 PrE można powiedzieć, że pod względem prawnym nie ma żadnej różnicy. Trzeba natomiast wiedzieć, że postępowanie dotyczące wniosku o przedłużenie koncesji wiąże się z mniejszym rygorem procedury sprawdzającej, co wynika z możliwości oceny dotychczasowej działalności gospodarczej ubiegającego się podmiotu.

Natomiast art. 40 PrE daje możliwość prowadzenia koncesjonowanej działalności gospodarczej po wygaśnięciu koncesji. Prezes URE może nakazać przedsiębiorstwu energetycznemu – pomimo wygaśnięcia koncesji – kontynuację działalności objętej koncesją przez okres nie dłuższy niż 2 lata, z uwagi na interes społeczny⁵². Nakaz ten powinien być wydany w postaci decyzji administracyjnej. Powstaje, oczywiście, problem rentowności prowadzenia takiej działalności: jeśli tego typu działalność ma przynosić straty, to przedsiębiorstwu energetycznemu przysługuje pokrycie strat przez Skarb Państwa. Pokrycie kosztów ograniczone jest uzasadnionymi kosztami działalności określonej w koncesji przy utrzymaniu należytej staranności, a koszty te muszą być zatwierdzone przez Prezesa URE. Roszczenia wynikające z utrzymanej działalności ze stratą mają charakter cywilnoprawny, tj. można ich dochodzić na gruncie *Kodeksu cywilnego* (art. 471) i w trybie określonym w *Kodeksie postępowania cywilnego*⁵³. Skarb Państwa nie odpowiada jednak za nienależyte działania przedsiębiorstwa, czyli za koszty nieuzasadnione i powstałe w wyniku nienależytej staranności. Z decyzją wydaną na podstawie art. 40 PrE wiąże się możliwość zmiany jej zakresu przedmiotowego

⁵² O interesie społecznym mówi m. in. art. 7 KPA w którym czytamy, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Pomiędzy interesem społecznym, a słusznym interesem indywidualnym może nastąpić kolizja. W tym wypadku można powołać się na uzasadnienie wyroku NSA z 1981 r.: *Treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie (socjalistycznym) wartością nadrzędną. I dalej: (...) organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany – zgodnie z zasadą z art. 7 KPA – załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznanym mu uprawnień i środków* (SA 820/81 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 1981 r.). Natomiast naruszenie interesu społecznego w zakresie działalności energetycznej można w tym wypadku wiązać z wystąpieniem niedogodności dla odbiorców w wyniku zaprzestania dostarczania energii i paliw. Przy czym, jedyną możliwością utrzymania dostaw energii i paliw dla odbiorców daje podtrzymanie działalności koncesjonowanej.

⁵³ Art. 471 KC mówi, że dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

– na przykład na możliwość prowadzenia działalności w tym samym zakresie lub zakresie ograniczonym przez regulatora rynku energetycznego.

O zmianie zakresu przedmiotowego koncesji mówi art. 41 PrE, gdzie czytamy, że Prezes URE na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego może zmienić warunki wydanej koncesji. Przy składaniu wniosku o zmianę warunków obowiązują te same wymogi, co przy składaniu wniosku o koncesję. Tryb zawarty w prawie energetycznym nie jest jedyny. Możliwość uchylecia lub zmiany decyzji daje również KPK, a dokładnie art. 155 KPK: *Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleciu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony*⁵⁴.

Sytuacje, które decydują o cofnięciu koncesji przez Prezesa URE określa art. 41 ust. 2 PrE. Są to:

- przypadki określone w art. 58 ust. 1 USDG⁵⁵,
- cofnięcie przez naczelnika urzędu celnego (w trybie i na zasadach określonych w przepisach odrębnych) zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego – w zakresie działalności objętej zezwoleniem,
- przypadki zmiany warunków wykonywanej działalności gospodarczej objętej koncesją.

Należy zwrócić uwagę na obligatoryjność cofnięcia koncesji przez Prezesa URE w razie wystąpienia przesłanek zawartych w art. 41 ust. 2 PrE. Poza tym, Prezes URE cofa koncesję albo zmienia jej zakres w przypadkach określonych w art. 58 ust. 2 USDG⁵⁶ oraz cofa koncesję albo zmienia jej zakres zgodnie z art. 41 ust. 4 PrE:

- w przypadkach określonych w art. 58 ust. 3 USDG – ze względu na zagrożenie obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli, a także w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy,
- w przypadku podziału przedsiębiorstwa energetycznego lub jego łączenia z innymi podmiotami.

Koncesja udzielona przedsiębiorstwu energetycznemu na podstawie PrE wygasa przed upływem czasu, na jaki została wydana, z dniem wykreślenia tego podmiotu z właściwego rejestru lub ewidencji (art. 42 PrE). Wygaśnięcie koncesji następuje z mocy prawa, tak więc organ koncesyjny nie musi podejmować tutaj żadnych czynności administracyjnych.

⁵⁴ Art. 155 KPK odnosi się do również do art. 154 KPK. W art. 155 czytamy, że art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio. Paragraf ten mówi, że w przypadkach zawartych w art. 154 § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylecia lub zmiany dotychczasowej decyzji. Sam art. 154 § 1 odnosi się do dopuszczalności zmiany i uchylecia decyzji. Czytamy tu: *Decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony*.

⁵⁵ Art. 58 ust. 1 USDG mówi o tym, że: *Organ koncesyjny cofa koncesje, gdy (1) wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją (2) przedsiębiorca nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją, mimo wezwania organu koncesyjnego, lub trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją*.

⁵⁶ Zob. wcześniejsza analiza art. 38 PrE.

Prawo energetyczne przewiduje instytucję promesy w zakresie koncesji na działalność, która polega na wytwarzaniu, magazynowaniu, przesyłaniu, dystrybucji oraz obrocie paliwami i energią (art. 43 ust. 1 PrE). Promesa wydawana jest przez Prezesa URE w drodze decyzji administracyjnej (art. 43 ust. 2 PrE). Odmowa jej wydania również realizowana jest w drodze decyzji administracyjnej. Promesa ma określony termin ważności, który nie może być krótszy niż 6 miesięcy. Skutkiem wydania promesy jest to, że w okresie jej ważności nie można odmówić udzielenia koncesji na działalność w niej określoną (pod warunkiem, że nie zmienił się ani stan faktyczny, ani prawny wymieniony we wniosku o jej wydanie – art. 43 ust. 4 PrE). Do wniosku o wydanie promesy stosuje się te same wytyczne, co w przypadku wniosku o udzielenie koncesji (zob. art. 35 PrE).

3. Wniosek o udzielenie koncesji

Koncesja wydawana jest na wniosek przedsiębiorcy, który chce prowadzić reglamentowaną działalność gospodarczą. Ustawa PrE określa główne elementy, które taki wniosek powinien zawierać. Art. 35 ust. 1 PrE określa te elementy przez wyrażenie „w szczególności”, co oznacza, że katalog wymogów ma charakter otwarty. Główne elementy wniosku to:

- oznaczenie wnioskodawcy, oznaczenie siedziby lub miejsca zamieszkania wnioskodawcy (w przypadku ustanowienia pełnomocników w zakresie czynności prawnych w imieniu przedsiębiorcy – ich imiona i nazwiska),
- określenie działalności, która podlega koncesjonowaniu – jej przedmiotu i zakresu,
- projekt planu (rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię przez przedsiębiorstwa sieciowe – art. 16 ust. 1 PrE).

Plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię obejmują w szczególności:

- przewidywany zakres dostarczania paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła,
- działania w zakresie modernizacji, rozbudowy lub budowy sieci czy nowych źródeł paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, w tym źródeł odnawialnych,
- działania w zakresie modernizacji, rozbudowy lub budowy połączeń z systemami gazowymi albo systemami elektroenergetycznymi innych państw,
- działania w zakresie racjonalizacji zużycia paliw i energii u odbiorców,
- przewidywany sposób finansowania inwestycji,
- przewidywane przychody niezbędne do realizacji planów,
- przewidywany harmonogram realizacji inwestycji.

Plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię powinny zapewniać minimalizację nakładów i kosztów, które ponoszone są przez przedsiębiorstwa energetyczne w taki sposób, aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat dla paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła (przy zapewnieniu ciągłości, niezawodności i jakości dostaw). Przy tworzeniu planów przedsiębiorstwa energetyczne (zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii), w celu racjonalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, zobowiązane są do współpracy z innymi przyłączonymi podmiotami oraz gminami, na których obszarze prowadzą swoją działalność. Obligatoryjna współpraca powinna opierać się na:

- przekazie przyłączonym podmiotom informacji na temat planowanych działań, ale w takim zakresie, w jakim będą miały wpływ na pracę urzędzeń przyłączonych do

sieci albo na zmianę warunków przyłączenia lub dostawy paliw gazowych lub energii,

- zapewnieniu spójności między planami przedsiębiorstw energetycznych a założeniami. Zapewnienie spójności dotyczy projektu założeń do planu, które wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (tzw. projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe)⁵⁷.

Plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię (zob. art. 16 ust. 1 PrE) podlegają uzgodnieniu z Prezesem URE. Uzgodnieniu temu nie podlegają natomiast plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie przesyłania lub dystrybucji: paliw gazowych (dla mniej niż 50 odbiorców, dla których przedsiębiorstwo to dostarcza rocznie mniej niż 50 mln m³ tych paliw), energii elektrycznej (dla mniej niż 100 odbiorców, dla których przedsiębiorstwo to dostarcza rocznie mniej niż 50 GWh tej energii) i ciepła.

Poza tym, jako główne elementy wniosku koncesyjnego art. 35 wymienia:

- podanie informacji o dotychczasowej działalności wnioskodawcy (uwzględniając sprawozdania finansowe z ostatnich 3 lat, jeżeli podmiot prowadzi działalność gospodarczą),
- określenie czasu obowiązywania koncesji wraz z momentem rozpoczęcia jej obowiązywania,
- określenie środków, którymi dysponuje podmiot ubiegający się o koncesję, w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem,
- podanie numeru w rejestrze przedsiębiorców albo ewidencji działalności gospodarczej oraz numeru NIP (numer identyfikacji podatkowej).

ZAKOŃCZENIE

Celem artykułu było przedstawienie problematyki związanej z reglamentacją gospodarczą w sferze energetycznej. Autor skupił się tu na problemie koncesjonowania w zakresie: wytwarzania paliw i energii, magazynowania paliw gazowych w instalacjach magazynowych, skraplania gazu ziemnego i regazyfikacji skroplonego gazu

⁵⁷ Projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy lub jej części. Powinien on określać: (1) ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, (2) przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych, (3) możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych, (4) zakres współpracy z innymi gminami – art. 19 ust. 2 oraz ust. 3 pkt. 1 - 4 PrE. Dodatkowo art. 20 PrE mówi, że w sytuacji, gdy plany przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń, o których wspomina art. 19 ust. 8 PrE (uchwalane przez radę gminy założenia do planu zapotrzebowania w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe z jednoczesnym rozpatrzeniem wniosków, zastrzeżeń i uwag zgłoszonych w czasie wyłożenia projektu założeń do wglądu publicznego), wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Projekt planu opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i winien być z nim zgodny – art. 20 ust. 1 PrE. O tym, co powinien zawierać projekt planu, mówi art. 20 ust. 2 PrE.

ziemnego w instalacjach skroplonego gazu ziemnego, magazynowania paliw ciekłych, przesyłania i dystrybucji paliw lub energii oraz obrotu paliwami i energią.

Główne wątki artykułu dotyczą działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i Urzędu Regulacji Energetyki, reglamentacji działalności gospodarczej i działalności w sferze energetycznej oraz wydawania koncesji leżącego w kompetencji Prezesa URE.

ABSTRACT

The purpose of the present article is to present the problem of economic regulations in the energetic sector. The article focuses on the subject of licences concerning: production of fuel and energy, storage of gas fuel in the depot installations, natural gas liquefaction and regasification of liquefied natural gas in liquefied natural gas installations, liquid fuel storage, delivering and distribution of fuel or energy, fuel and energy trade. The present article is meant to be a synthetic view on the basic knowledge concerning the specification of the energetic sector functioning in Poland.