

Wprowadzenie

Opracowanie zawiera analizę uwarunkowań prawnych kształtujących rozwój sektora energetycznego w Polsce z uwzględnieniem niezbędnych wymogów wynikających z uregulowań prawa wspólnotowego oraz ograniczeń wynikających z regulacji prawem krajowym. Szczególny nacisk położono na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w sektorze, nie tylko tych planowanych celem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, ale także tych niezbędnych w wyniku konieczności usuwania skutków działania sił przyrody, katastrof budowlanych i innych nie dających się przewidzieć czy też trudno przewidywalnych zdarzeń.

Zamiarem autorów nie było zaprezentowanie i analiza wszelkich możliwych ograniczeń ani wskazanie sposobów ich rozwiązania. Takie opracowanie ze względu na olbrzymi zakres regulacji, jej wieloaspektowość oraz odmienny charakter poszczególnych materii przekraczałoby możliwości zespołu autorów oraz zdecydowanie wykroczyć musiałoby poza ramy niniejszego opracowania.

Przeprowadzone analizy pozwoliły na wysnucie istotnych wniosków co do niezbędnych kierunków dalszych działań badawczych oraz kierunków wymaganych zmian legislacyjnych.

Jednym z podstawowych założeń autorów było zaprezentowanie generalnych wymogów prawa unijnego wynikających z przyjętego założenia o konieczności budowania podstaw bezpieczeństwa energetycznego w ramach rynku wspólnotowego. Wbrew twierdzeniom eurosceptyków wskazuje to, że prawodawca europejski od dawna przewidywał, iż poważnymi zagrożeniami dla rozwoju wspólnoty i jej bezpieczeństwa są zagrożenia wynikające z barier dla rozwoju wewnątrzspółnotowego rynku energetycznego, z nieodwracalnego procesu wykorzystywania dostępnych zasobów źródeł energii zawartej w takich nośnikach jak gaz ziemny, węgiel czy ropa, z zagrożeń dla środowiska i wynikłej stąd konieczności jego ochrony, z niedocenianej konieczności bardziej racjonalnego wykorzystywania energii, bardziej efektywnego jej wytwarzania, jak również z nadal bagatelizowanej kwestii koniecznego zastępowania energii ze źródeł konwencjonalnych energią ze źródeł odnawialnych.

Z założenia zatem zrekonstruować wstępnie należało sposób w jaki należy rozumieć w świetle regulacji unijnych pojęcie bezpieczeństwa energetycznego oraz wskazać na podstawowe czynniki, które to bezpieczeństwo mają zapewnić.

W opracowaniu nieco więcej uwagi poświęcono wybranym zagadnieniom wynikającym z najnowszych regulacji unijnych wyrażonych w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. UE L z 2009, nr 211 poz. 55) oraz Dyrektywie 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej Dyrektywę 2003/55/WE (Dz.U. UE L z 2009, nr 211 poz. 94) jako wyznaczających główne kierunki działania dla prawodawców państw członkowskich. Skoncentrowanie się na regulacjach wyrażonych w tych Dyrektywach uzasadnione jest tym, iż w zasadzie wyłącznie w tym zakresie polski prawodawca, obszernie nowelizując Ustawę Prawo energetyczne, starał się implementować do krajowego systemu prawnego rozwiązanie unijne.

Za jeden z najważniejszych wyznaczników bezpieczeństwa energetycznego prawodawca europejski uznał pozycję organu regulacyjnego, który wyposażony w odpowiednią niezależność oraz obszerne kompetencje zapewniające mu rzeczywisty wpływ na zachowania uczestników rynku energetycznego mógłby skutecznie wdrożyć szczegółowe rozwiązania mające doprowadzić do prawidłowego funkcjonowania rynku wspólnotowego z uwzględnieniem potrzeb i możliwości rynków poszczególnych państw członkowskich. Z tego też powodu tym uregulowaniom poświęcono w opracowaniu nieco więcej uwagi.

W opracowaniu uwagę poświęcono także zagadnieniu uznanemu przez prawodawcę unijnego za szczególnie doniosłe, z uwagi na ciągły wzrost cen energii i płynące stąd ograniczenia w jej dostępności, tj. zagadnieniu tzw. wykluczenia energetycznego.

Zagadnieniem, któremu autorzy poświęcili uwagę jest także wymagająca głębszej refleksji kwestia uczestniczenia samorządów terytorialnych w wykonywaniu zadań z zakresu stanowiącego przedmiot zainteresowań prawa energetycznego.

Ustawą, którą poddano analizie wstępnej jest także Ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, która nie bez podstaw nazywana jest specustawą. Uzasadnione jest to ze względu na szczególny przedmiot jej regulacji, szczególne tryby mające doprowadzić do wykonania założonych zadań, ze względu na tryb w jakim przygotowano i wprowadzono Ustawę, a także z uwagi na liczne wątpliwości, również o charakterze zasadniczym, rodzące się w świetle jej uregulowań.

Niezależnie od powyżej sygnalizowanych kwestii wynikłych z mniej czy bardziej udatnych prób implementacji do prawa krajowego wymogów płynących z prawodawstwa wspólnotowego, w opracowaniu poświęcono uwagę i innym niezwykle doniosłym zagadnieniom z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, w tym bezpieczeństwa dostaw. Sprawy te to możliwość skutecznego realizowania inwestycji infrastrukturalnych niezbędnych do zapewnienia dostatecznych mocy wytwórczych oraz zapewnienia ciągłych, o wysokim standardzie dostaw energii oraz gazu jako ich nośnika. Zagadnienia takie jak: możliwość pozyskiwania

prawa do gruntów celem realizacji inwestycji; przygotowanie procesów inwestycyjnych; uzyskanie stosownych zgód i pozwoleń oraz w końcu oddanie inwestycji do użytkowania; finansowanie inwestycji infrastrukturalnych itd., stanowią przedmiot regulacji licznych, nie do końca spójnych ze sobą działów prawa, w tym prawa cywilnego, budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarowania nieruchomościami i wielu innych. W opracowaniu podjęto próbę całościowego ukazania tych zagadnień z uwzględnieniem wszystkich istotnych uwarunkowań.

W wyniku przeprowadzonych analiz stwierdzić należy, że rozwiązania wprowadzone przez prawodawcę polskiego z kilku powodów ocenić należy jako nie do końca udatne. Pierwszym powodem jest nieuzasadniona opieszałość polskiego prawodawcy w implementowaniu Dyrektyw, co zaowocowało tym, że dopiero w wyniku nacisku Komisji Europejskiej, a konkretnie jej skarg do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sygn. spraw: C-598/12¹, C-55/13²) zarzucono prace nad projektem nowej, wiele lat bez szczególnego pośpiechu przygotowywanej Ustawy Prawo energetyczne, wprowadzając w końcu zmiany drogą obszernej, w trybie pożarowym przygotowanej nowelizacji, już uprzednio wielokrotnie nowelizowanej, a przez to nieczytelnej Ustawy Prawo energetyczne. Mało komunikatywna ustawa stała się w rezultacie ustawą nieczytelną, niespójną, trudną w interpretacji oraz stosowaną w sposób odbiegający od wymagań i oczekiwań uczestników rynku energetycznego. Kolejnym powodem, który należy zasygnalizować, jest zabieganie przez prawodawcę polskiego jedynie o bardziej formalne wypełnienie wymogów sformułowanych przez prawodawcę unijnego niż stworzenie mechanizmów mających rzeczywiście doprowadzić do osiągnięcia celów wspólnotowych.

¹ Dnia 20 grudnia 2012 r. Komisja Europejska skierowała do Trybunału Sprawiedliwości skargę na podstawie art. 258 w związku z art. 260 ust. 3 TFUE p-ko Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie, że nie przyjmując wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania art. 2 pkt 1, 22, 32 i 33, art. 3 ust. 7–8, art. 6 ust. 1 i 3, art. 9, art. 13–14 i art. 17–23, art. 10 i 11, art. 16 ust. 1 i 2, art. 26 ust. 2 lit. b, c) i d) zdanie trzecie i czwarte, art. 29, art. 38 ust. 1–4, art. 39 ust. 1 i 4, art. 40 ust. 1–3 i 5–7 oraz Załącznika I pkt 1 i 2 Dyrektywy 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczących wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, uchylającej Dyrektywę 2003/54/WE, i w każdym razie nie powiadamiając Komisji o takich przepisach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 49 ust. 1 tejsze dyrektywy.

² Dnia 31 stycznia 2013 r. Komisja Europejska skierowała do Trybunału Sprawiedliwości skargę na podstawie art. 258 w związku z art. 260 ust. 3 TFUE o stwierdzenie, że nie przejmując wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania art. 2 pkt 15, 16, 22, 34 i 35, art. 3 ust. 4 i 9, art. 6 ust. 1–3, art. 7 ust. 1 i 3; art. 9 oraz art. 14 i art. 17–23; art. 10 i 11; art. 16; art. 26 ust. 2 lit. c) drugie zdanie i nast. oraz lit. d) trzecie i czwarte zdanie; art. 26 ust. 3; art. 27 ust. 2; art. 29; art. 31; art. 36; art. 42 ust. 1–4; art. 43 ust. 1, 4 i 8; art. 44 oraz Załącznika I pkt 1 i 2 Dyrektywy 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej Dyrektywę 2003/55/WE, i w każdym razie nie powiadamiając Komisji o takich przepisach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 54 ust. 1 tejsze dyrektywy.

Niezrozumiała opieszałość polskiego prawodawcy w zakresie przygotowywania rozwiązań dotyczących odnawialnych źródeł energii oraz stworzenia podstaw prawnych do wykorzystywania stosunkowo niedawno odkrytych możliwości dla energetyki związanych z eksploatacją gazów łupkowych, nie pozwalały na odniesienie się do tych regulacji.

Opieszałość w tym zakresie nie tylko skutecznie zahamowała rozwój inwestycji w odnawialne źródła energii, ale stała się także podstawą do wystąpienia przez Komisję Europejską ze skargą do Trybunału Sprawiedliwości także w tej materii. Zaprezentowane przez autorów analizy wykazały, że prace legislacyjne we wszystkich obszarach dotyczących branży energetycznej powinny być kontynuowane, i to w zdecydowanie szybszym tempie, w sposób w większym stopniu uwzględniający wymogi prawodawcy unijnego, a nadto w sposób uporządkowany, z poszanowaniem wszelkich założeń dotyczących racjonalnego tworzenia prawa. Stanowi to obszerne pole badawcze, którego penetracja służyć ma w pierwszej kolejności skuteczniejszemu realizowaniu prac legislacyjnych, a w dalszej kolejności poddawaniu analizom rezultatów tych prac i skuteczności ich funkcjonowania celem zapewnienia sprawnego funkcjonowania wszystkich instrumentów wskazanych jako istotne przez prawodawcę europejskiego.