

WSTĘP

1. Cel i metoda badawcza

Celem niniejszej pracy jest dokonanie analizy regulacji prawnej sektora energetycznego (regulacji sektorowej dla sektora energetycznego) Ukrainy poprzez odniesienie jej do regulacji sektora energetycznego Unii Europejskiej oraz sformułowanie wniosków w zakresie zbliżenia tych systemów do siebie.

Pierwszym zasadniczym problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest ustalenie, jak współcześnie rozumieć należy pojęcie regulacji sektorowej, szczególnie na gruncie europejskim (unijnym). Zagadnienie to, z natury teoretyczno-poznawcze, stanowi swoisty punkt wyjścia dla dalszych rozważań w zakresie konkretnych, szczegółowych rozwiązań prawnych w obydwu wskazanych systemach.

W toku badań ustalone zostają cele (wartości) oraz konkretne prawne środki (instrumenty) interwencji państwa występujące w przedmiotowych regulacjach prawnych. Ustalenia w tym zakresie pozwalają na porównanie stopnia rozwoju tych regulacji, przede wszystkim zaś umożliwiają uzyskanie odpowiedzi na pytanie o różnice i podobieństwa w regulacji sektora energetycznego Ukrainy oraz Unii Europejskiej. Ważne w tym jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie o stopień zbliżenia regulacji sektora energetycznego Ukrainy do regulacji Unii Europejskiej, w szczególności uwzględniając postanowienia Układu Stowarzyszeniowego pomiędzy Unią Europejską i jej państwami członkowskimi a Ukrainą z 21 marca 2014 r. Odpowiedzi wymaga pytanie w zakresie stanu procesu harmonizacji ukraińskich przepisów regulujących sektor energetyczny z prawem pierwotnym i wtórnym Unii Europejskiej.

Założeniem początkowym badań jest wyróżnienie czterech podstawowych celów regulacji sektora energetycznego. Pierwszym zasadniczym celem nowoczesnej regulacji sektora infrastruktury sieciowej, jakim jest sektor elektroenergetyczny i sektor gazu ziemnego, jest realizowanie i wspieranie szeroko rozumianych zasad ekonomii (efektywność, wydajność, sprawność funkcjonowania, prawo popytu i podaży, konkurencja rynkowa). Drugim celem regulacji sektorowej jest szero-

ko rozumiana ochrona interesów konsumentów (odbiorców w gospodarstwach domowych, w tym odbiorców wrażliwych) i ich dobrobytu socjalnego (cele społeczne regulacji). Trzeci cel to zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego jako pewność dostaw i zaopatrzenia w gaz ziemny i energię elektryczną, w tym bezpieczeństwo techniczne systemów przesyłu i dystrybucji tych dóbr. Czwarty i ostatni cel to gwarancje ochrony środowiska naturalnego i klimatu (cele proekologiczne).

Kolejne tezy pracy można sformułować następująco: regulacja jest konstrukcją funkcjonalną, dynamiczną, zmienną w czasie i podlegającą ewolucji (modernizacji); współczesna regulacja sektorowa jest regulacją dla rynku, w miejsce tradycyjnej, wcześniejszej regulacji rynku (stąd nowe cele regulacji, wcześniej nieobecne, jak cele społeczne, bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska i klimatu); regulację charakteryzują szczególne, specyficzne prawne środki (instrumenty), nieobecne w innego typu przepisach państwowego interwencjonizmu; zarówno cele współczesnej regulacji, jak i środki stają się uniwersalne, przyjmowane są i stosowane w różnych systemach prawnych państw świata, czego przykładem jest proces przyjmowania i wdrażania unijnych rozwiązań do swego systemu prawnego w ramach regulacji sektora energetycznego przez Ukrainę.

W badaniach jako podstawową zastosowano metodę analityczną (filozofii analitycznej)¹, ze szczególnym uwzględnieniem najnowszych osiągnięć semiotyki, a także logiki deontycznej, w zakresie badania tekstów (norm, pojęć) prawnych.

Ponadto zastosowana jest także metoda prawnoporównawcza (komparatystyka) w obszarze badań nad prawem pozytywnym Unii Europejskiej i Ukrainy. Porównaniu podlega regulacja sektorowa (prawo regulacji sektorowej) obowiązująca w Unii Europejskiej (na poziomie prawa unijnego) oraz krajowe prawo Ukrainy. Badaniom porównawczym poddane są przepisy zarówno traktatowe (prawo pierwotne Unii Europejskiej) i konstytucyjne (Ukraina), jak i unijne prawo wtórne oraz akty ustawowe i niższego rzędu (podustawowe) Ukrainy. Analizowane i porównywane są instytucje prawne i państwowe Unii Europejskiej i Ukrainy.

Ocenie krytycznej poddana zostaje literatura naukowa, przede wszystkim prawnicza, ale także ekonomiczna i politologiczna. Literatura prawnicza to monografie, prace zbiorowe, artykuły w czasopismach naukowych oraz publikacje naukowe i popularnonaukowe, źródła internetowe z zakresu publicznego prawa gospodarczego, czy wężziej, prawa regulacji sektorowej, jak i z innych dziedzin prawa. Wykorzystana literatura to przede wszystkim zagraniczna literatura anglojęzyczna, literatura polska oraz ukraińska.

Niniejsza praca powstała jako efekt badań naukowych prowadzonych w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki nr 2016/21/B/HS5/00054,

¹ Współcześnie jest to wyjściowy składnik metody formalno-dogmatycznej.

umowa nr UMO-2016/21/B/HS5/00054, pt. „Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie. Porównanie celów i prawnych środków regulacji sektora energetycznego”, pod kierownictwem autora niniejszej monografii. Przeprowadzenie badań, których efektem jest to opracowanie, stało się możliwe dzięki realizacji pierwszego efektu wskazanego projektu naukowego, tj. przygotowaniu i publikacji „Prawa energetycznego Ukrainy. Wybór źródeł” pod redakcją autora niniejszej monografii (Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2018, ss. 789), gdzie swoje miejsce znalazły tłumaczenia podstawowych aktów prawnych Ukrainy w zakresie regulacji sektorów elektroenergetycznego i gazu ziemnego.

Pracę wykonano w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W pracy uwzględnia się stan prawny na dzień 31 maja 2019 r.

2. Zakres przedmiotowy badań

Część merytoryczną pracy rozpoczyna referat poglądów w zakresie koncepcji i teorii kluczowej konstrukcji, jaką jest regulacja sektorowa (etap przygotowawczy pracy). Pozwala to określić wnioski w przedmiotowym zakresie oraz sformułować autorską definicję pojęcia regulacji sektorowej.

Przez sektor energetyczny w niniejszej pracy rozumie się wytwarzanie (produkcję) oraz dostarczanie energii, bez procesów pozyskiwania (poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania) jej źródeł (sektor energetyczny *sensu stricto*, w wąskim znaczeniu).

Badania nad regulacją sektorową sektora energetycznego ograniczone są przedmiotowo do dwóch sektorów (podsektorów) sektora energetycznego: sektora energii elektrycznej (sektor elektroenergetyczny) oraz sektora gazu ziemnego. Podstawowym kryterium wydzielenia tych dwóch sektorów to występowanie w tych właśnie sektorach (podsektorach) energetycznych dóbr powszechnych (zbiorowych i opiekuńczych), jakimi są energia elektryczna i gaz ziemny. Ponadto u podstaw przedmiotowego zabiegu legło przeświadczenie, że te właśnie wybrane sektory energetyczne (elektroenergetyka i sektor gazu ziemnego) z jednej strony są szczególnie interesujące badawczo (występowanie szczególnych prawnych środków), z drugiej strony są szczególnie doniosłe społecznie (występowanie przywołanych już dóbr powszechnych)², po trzecie są w znaczącym zakresie typowe jako sektory infrastruktury sieciowej, tak więc wnioski wyciągnięte z badania prawnej regulacji tych sektorów mogą być uniwersalnie stosowane względem innych

² Przykładowo, zjawisko ubóstwa energetycznego odwołuje się wyłącznie do trudności w zapotrzeniu gospodarstw domowych (ludności) w energię elektryczną, niekiedy także w gaz ziemny, ale nigdy w zakresie dostępności np. paliw płynnych.

sektorów sieciowych, w tym energetycznych, oraz po czwarte, poddanie analizie regulacji prawnej wszystkich sektorów energetycznych wymagałoby znaczącego zwiększenia objętości pracy. Nic nie wyklucza tymczasem dalszych, odrębnych badań nad regulacją prawną pozostałych rynków sektora energetycznego.

Badania obejmują przepisy prawa pierwotnego (traktatowego) i wtórnego Unii Europejskiej, prawa międzynarodowego (traktatów i umów międzynarodowych), których stroną jest Ukraina, oraz prawa krajowego Ukrainy.

W treści pracy pojawiają się niekiedy odwołania do innych sektorów energetycznych, jak np. sektora paliw płynnych (naftowego) czy sektora węglowego, nie jest to jednak zabieg systematyczny. Praca z zasady dotyczy wyłącznie prawnej regulacji sektora elektroenergetycznego i sektora gazu ziemnego Unii Europejskiej i Ukrainy.

Praca podzielona jest na trzy zasadnicze rozdziały. Pierwszy poświęcony jest pojęciu regulacji sektorowej, kształtowaniu się koncepcji i teorii na gruncie różnych nauk (ekonomii, politologii, prawa). Drugi rozdział merytoryczny dotyczy regulacji sektora energetycznego w Unii Europejskiej, w tym analizie podlega rozwój (początki) energetyki i sektora energetycznego w Unii Europejskiej (na poziomie wspólnotowym i unijnym), pierwsze regulacje sektora energetycznego (traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej), rozwój i kolejne stadia rozwoju wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej (w tym rozwój prawa pierwotnego oraz pierwszy i drugi pakiet energetyczny), cele i prawne środki regulacji sektora energetycznego w Unii Europejskiej w świetle aktualnie obowiązujących regulacji prawnych (trzeci pakiet energetyczny oraz pakiet klimatyczny i Unia Energetyczna). W trzecim rozdziale merytorycznym analizie poddana jest regulacja sektora energetycznego na Ukrainie, w tym skrótowemu omówieniu podlega sektor energetyczny Ukrainy (dane historyczne i statystyczne w tym zakresie), oraz analizie podlegają prawne podstawy funkcjonowania sektora energetycznego na Ukrainie (prawo międzynarodowe oraz prawo krajowe) oraz cele i prawne środki regulacji sektora energetycznego na Ukrainie. Wewnętrzna systematyka rozdziałów drugiego i trzeciego, dotyczących regulacji sektora energetycznego Unii Europejskiej oraz Ukrainy, wynika po pierwsze z katalogu założonych czterech podstawowych celów (kategorii celów) współczesnej regulacji sektorowej (cele ekonomiczne, cele społeczne, bezpieczeństwo energetyczne i ochrona środowiska naturalnego) oraz, po drugie, z przyjętego ograniczenia przedmiotowego badań nad regulacją sektora energetycznego do podsektorów energii elektrycznej i gazu ziemnego.

Pracę wieńczą wnioski końcowe, z jednej strony ją podsumowujące, w tym w zakresie współczesnego rozumienia pojęcia regulacji sektorowej, jak i dokonujące końcowej analizy stanu dostosowania regulacji sektora energetycznego na Ukrainie do regulacji Unii Europejskiej wraz ze wskazaniem tendencji rozwojowych w tym zakresie.